Imagen que contiene texto, libro, periódico

Descripción generada automáticamente

Diagnóstico y árbol de problemas del Instituto Municipal de Planeación y Desarrollo de Apaseo el Grande

Presentado por el Instituto Municipal de Planeación y Desarrollo de Apaseo el Grande (IMPLADEAG)

9 de mayo de 2020

Contenido

[I. La Gestión para Resultados en MÉXICO Y Guanajuato 3](#_Toc39795328)

[II. la planeación territorial en méxico 6](#_Toc39795329)

[I. El marco normativo de planeación territorial en México 7](#_Toc39795330)

[II. la planeación territorial en el estado de guanajuato y sus municipios. 8](#_Toc39795331)

[III. el instituto Municipal de planeación y desarrollo de apaseo el grande y el proceso de planeación en el municipio. Marco normativo de planeación territorial en apaseo el grande 9](#_Toc39795332)

[Marco normativo. 9](#_Toc39795333)

[Instrumentos de políticas públicas 11](#_Toc39795334)

[El PMDUyOET de Apaseo el Grande, Guanajuato publicado el 05 de diciembre de 2018. 12](#_Toc39795335)

[Organismos de operación y control. EL INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO DE APASEO EL GRANDE. 14](#_Toc39795336)

[IV. diagnóstico. La situación de la planeación territorial en el municipio de Apaseo el Grande desde su contexto metropolitano 15](#_Toc39795337)

[Caracterización del municipio de Apaseo el Grande 18](#_Toc39795338)

[Conflictos territoriales presentes en el municipio 19](#_Toc39795339)

[Sistema urbano 20](#_Toc39795340)

[Características sociodemográficas del municipio 22](#_Toc39795341)

[Rezago social 25](#_Toc39795342)

[Características socioeconómicas 27](#_Toc39795343)

[Retos y oportunidades de desarrollo para el municipio 30](#_Toc39795344)

[V. Diagnóstico estratégico. árbol de problema y árbol de objetivos 31](#_Toc39795345)

# Antecedentes del diagnóstico

## I.1 La Gestión para Resultados en MÉXICO Y Guanajuato

La Gestión para Resultados (GpR) forma parte de la Nueva Gestión Pública y se define como un enfoque administrativo mediante el cual se busca facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva de su proceso de creación de valor público, asegurando así la máxima eficiencia, eficacia y efectividad en su desempeño y la consecución de los objetivos de gobierno[[1]](#footnote-1). Mediante este modelo se busca transformar la cultura organizacional, implementar mejoras en los procesos de dirección y el desempeño institucional definido en torno a la entrega de bienes y servicios públicos a la sociedad y tiene el propósito de solucionar una problemática claramente identificada.

La GpR fue desarrollada en la década de 1970 en varios países desarrollados y con ella se busca implementar una cultura gerencial en los procesos de administración pública, buscando subsanar aquellas áreas de mejora mediante un proceso que obedece a los cambios sociales – observables y susceptibles de medición – y a las acciones que la administración pública realiza como respuesta a las demandas o necesidades de los ciudadanos. Para ello, es necesario reemplazar el modelo tradicional de organización y entrega de servicios públicos, basado en la jerarquía burocrática, centralización y control directo por una gerencia pública basada en racionalidad económica que busca eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos.[[2]](#footnote-2)

En las últimas décadas, el acceso a medios de información se ha incrementado considerablemente y con ello, la demanda de la población por un sistema transparente y efectivo en la ejecución del gasto público, motivando así, a que los gobiernos mejoren de forma considerable en cuanto a la eficacia y la eficiencia con la que prestan sus servicios a la población; esto, a su vez, ha originado que la población tenga un mayor interés en conocer los costos que generan, los resultados que entregan y los cambios que requieren en su propia organización para atender las exigencias que enfrentan.[[3]](#footnote-3)

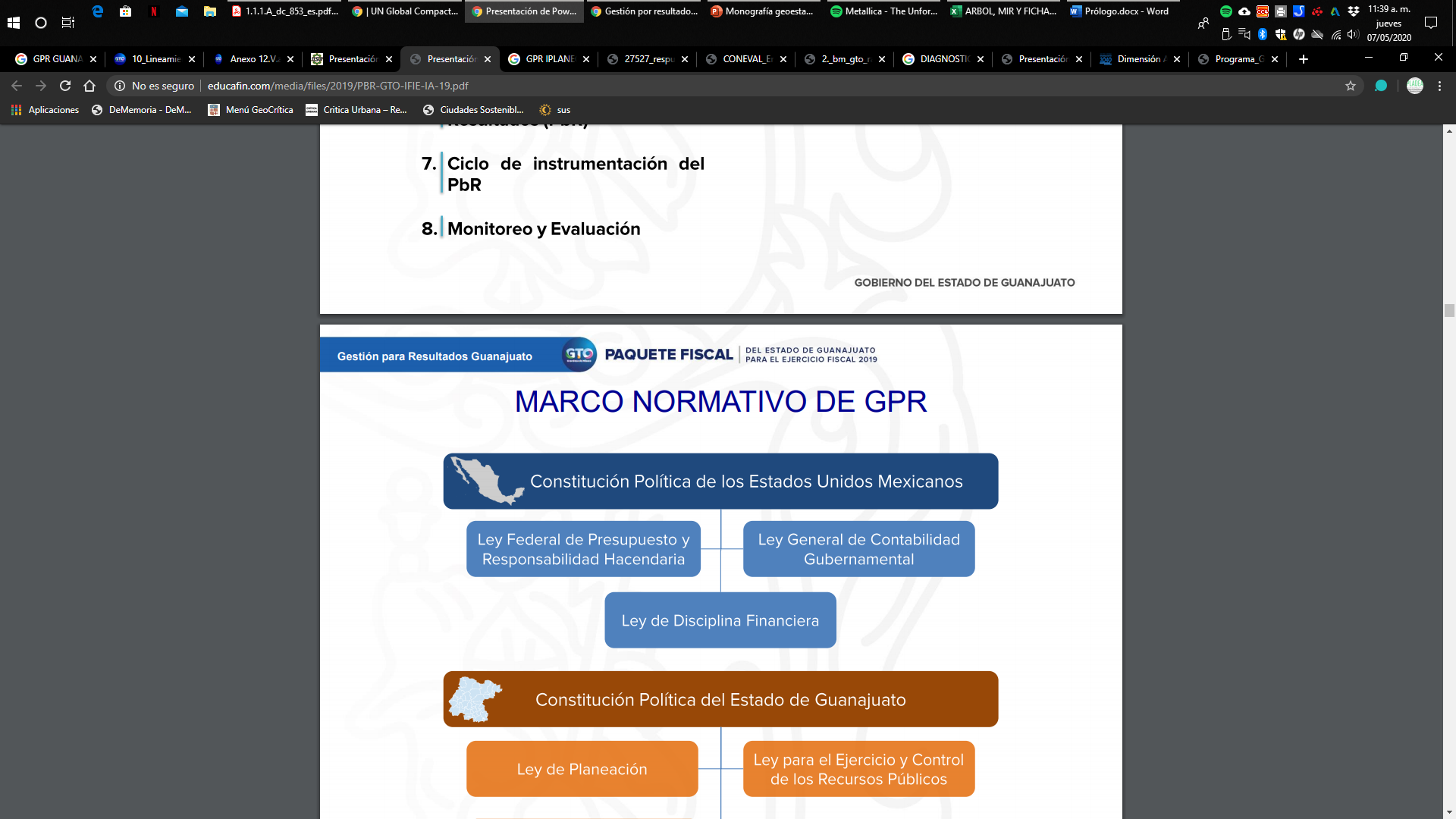
El enfoque de GpR tiene casi dos décadas de haberse implementado en México, a inicios del año 2001[[4]](#footnote-4), se pretendía que el gobierno federal mexicano fortaleciera el desempeño gubernamental y adaptara un modelo de gestión orientado hacia los resultados, tomando como ejemplo modelos que se habían implementado en el gobierno federal de Estados Unidos desde mediados de los años noventa[[5]](#footnote-5) con los que se ha impactado en las variables de una visión y de cambio estratégico, la atención al cambio cultural en términos de una eficaz transparencia, rendición de cuentas y controles anticorrupción; la definición de una agenda estratégica, al igual que una implementación eficaz y con un enfoque transversal; fortalecer los procesos de evaluación con base en resultados sociales.

Para lograr su implementación, fue necesario adecuar el sistema normativo existente, integrando los mecanismos mediante los cuales los diferentes instrumentos deben guardar congruencia entre sí y a su vez, con los instrumentos de orden superior. Así mismo, teniendo como eje rector, el hecho de que, bajo este enfoque, las organizaciones públicas deben generar valor público y cumplir a cabalidad con los objetivos propuestos en el programa de gobierno.

Esto requiere innovaciones sustantivas en la gestión del sector público, por lo que supone un esfuerzo a mediano y largo plazo que normalmente trasciende varios períodos gubernamentales. Estas innovaciones pueden requerir, entre otros elementos, modificaciones del marco legal e institucional de las Dependencias y Entidades públicas; capacitación permanente de los funcionarios públicos; alineación de los distintos componentes del ciclo de gestión y nuevas estructuras de organización que fomenten la coordinación y el trabajo conjunto, en lugar de la competencia y el trabajo aislado.

El enfoque de la GpR se fundamenta en los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, a su vez, son reglamentados por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria[[6]](#footnote-6), en ella se toma como referente al desarrollo social y las disposiciones relacionadas con la elaboración del presupuesto de la Federación, facilitando así la implementación de herramientas de monitoreo y evaluación para apoyar la implementación de una GpR en el país.

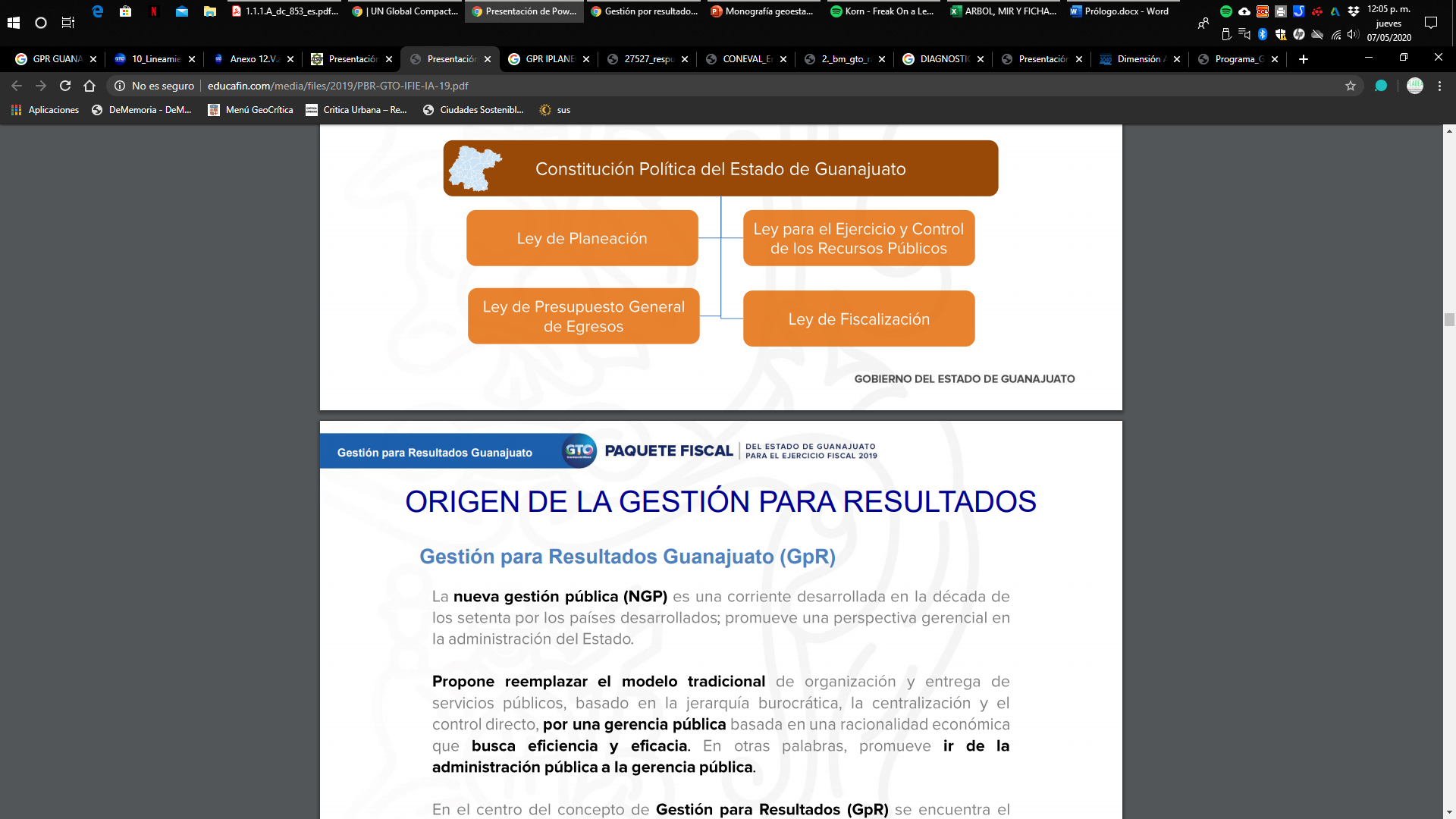
Imagen 1. Marco normativo de GpR



Fuente: extraído de: Paquete Fiscal del estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal 2019.

Para el caso de Guanajuato, fue alineado el marco normativo con las disposiciones y metodologías implementadas a nivel federal, teniendo en consideración el proceso de transformación económica experimentado en los últimos años y en las políticas de desarrollo industrial implementadas en la entidad, habiendo intervenido en los siguientes instrumentos:

Imagen 2. Marco normativo de GpR en el estado de Guanajuato



Fuente: Ibidem

En el estado y los municipios de Guanajuato, se ha definido el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) como el proceso para definir objetivos, resultados, programas y el presupuesto; ejecutar los programas y el gasto con un seguimiento periódico en la evaluación de los resultados mediante una definición clara de los objetivos, indicadores de desempeño, indicadores estratégicos e indicadores de impacto mediante los cuales se realiza el monitoreo de los logros que tiene el gasto público[[7]](#footnote-7).

Para el año 2019, en la entidad se habían tenido notables avances en la implementación del PbR, situando a Guanajuato en el segundo lugar nacional por la mejora en sus procedimientos.[[8]](#footnote-8) Buscando así, por primera vez en la entidad, que se buscara mejorar la calidad en el gasto; sin embargo, para que dicha estrategia pública funcionara, fue necesario buscar la congruencia entre los objetivos y las metas del país adecuando los instrumentos normativos y dotando de una visión de largo plazo a los instrumentos de política pública.

El presente documento muestra los elementos metodológicos y los resultados de los análisis que fueron realizados en el Instituto Municipal de Planeación y Desarrollo de Apaseo el Grande (IMPLADEAG) para la conformación del Sistema de Evaluación para el Desempeño (SED), entendido como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas conforme a los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión[[9]](#footnote-9).

El uso de estas metodologías obliga a usar como punto de partida el Plan Nacional de Desarrollo y, más particularmente, sus ejes y objetivos. Funciona, además, con una visión de seis años vinculando los objetivos y las metas de una visión de mayor plazo (30 años) con los recursos públicos necesarios para lograrlos, la forma en que éstos se organizan y la asignación de recursos públicos[[10]](#footnote-10).

Así mismo, se han realizado esfuerzos por modernizar la administración de los recursos públicos y la evaluación ha ido fortaleciéndose a paso firme hasta llegar a un modelo integral de presupuesto basado en resultados. En ese contexto, se hizo necesario alinear los objetivos y las metas de los diversos programas federales con el Plan Nacional de Desarrollo, el cual determina las prioridades del país en cada período presidencial. Para complementar esta alineación, se introdujo, además, una metodología única para la elaboración de una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR): la Metodología del Marco Lógico (MML), que se describirá más adelante.

El SED es el elemento central del funcionamiento del PBR, pues está compuesto por un conjunto de procesos mediante los que se realiza el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y los programas de las entidades y dependencias de la APF para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND y los programas que derivan de él. De esta manera, el SED brinda la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, los programas presupuestarios y las instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población.

## I.2 La planeación territorial en méxico

El desarrollo económico tiene diferentes manifestaciones, algunas pueden ser percibidas como problemas y otras como beneficios, pero el entendimiento de ellas requiere de manera indispensable un entendimiento del territorio, esto implica la realización de análisis complejos que deben ser abordados desde una perspectiva multidisciplinaria y con un enfoque prospectivo, solo de esta manera será posible afrontar los retos que implica el conseguir habitar en ciudades higiénicas, con aspectos de defensa al medio ambiente, así como conseguir un modelo de desarrollo mediante el cual se pueda lograr una justicia social y en todo el territorio[[11]](#footnote-11).

La planeación territorial surge como un instrumento para hacer frente a los retos en materia de desarrollo urbano y protección al ambiente, en diferentes países se concibe como un medio de mejora constante en los procesos asociados al crecimiento de las ciudades, teniendo como premisas fundamentales la equidad, justicia, la búsqueda de un crecimiento armónico con el medio ambiente, el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales, el uso óptimo de los recursos públicos y un mecanismo de participación e inclusión social en el que se reflejan las posiciones de la sociedad organizada[[12]](#footnote-12).

En México se ha conformado un marco normativo en materia de planeación territorial que se establece desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo fundamentales los párrafos 7, 8 y 9 del artículo 25 (Congreso de la Unión, 2019), en ellos se establecen los principios mediante los cuales se deberá planear, conducir, coordinar y orientar las actividades económicas, sujetando su actuación al interés público y en beneficio general cuidando la preservación del medio ambiente; el artículo 26 establece que el Estado debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, promoviendo así la participación de la sociedad en la elaboración de los instrumentos de planeación, así mismo, el Artículo 115, en su fracción V establece las atribuciones de los municipios en torno a la formulación, aprobación y administración de la zonificación de sus territorios y los planes de desarrollo urbano municipal[[13]](#footnote-13) . En concordancia con lo anterior, durante los últimos años, México ha participado en la formulación y firma de diferentes tratados internacionales mediante los cuales se busca que los objetivos de competitividad, desarrollo sustentable, equidad e inclusión, se conviertan en objetivos de mejora y eficiencia del sistema económico y se mejoren las condiciones de desigualdad que se tienen en el territorio, así mismo, se han actualizado diferentes ordenamientos con la finalidad de retomar los principios de estos tratados y con ello poder favorecer la instrumentación de mejores procesos de planeación del territorio.

El 28 de noviembre de 2016, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, siendo un instrumento normativo en materia de administración y desarrollo territorial y urbano en el que se incorporan temas avanzados en materia de participación social y en los procesos de elaboración de los instrumentos de planeación, así como en los mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias encargadas de la administración y gestión del territorio, su conformación incluye la adopción de los principios internacionales firmados por México como los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) específicamente el número 11, denominado Ciudades y comunidades sostenibles, sus principios se encuentran incluidos en la Nueva Agenda Urbana.

En conclusión, en el país se cuenta con los instrumentos normativos y metodológicos necesarios para conseguir un desarrollo equilibrado en el país, pero su implementación implica enormes retos y una gran voluntad política, sin embargo, representa enormes beneficios sociales y ambientales por lo que resulta una tarea impostergable.

## I.3 El marco normativo de planeación territorial en México

En México se ha integrado un sistema de planeación que ha tenido una implementación paulatina en los diferentes niveles administrativos, habiendo definido una estructura operativa y adaptada a los diferentes instrumentos con los que se dispone en el país. Específicamente, los principios relacionados con el Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial tienen como base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde señala los fundamentos de la Planeación Democrática del Desarrollo, así como las bases para el ordenamiento de los asentamientos humanos y las facultades de actuación, concurrencia y vinculación en los diferentes órdenes de gobierno, así mismo, lo relacionado con la congruencia que deben guardar los instrumentos de planeación territorial y para el desarrollo urbano con la finalidad de que contribuyan a lograr los objetivos de planeación y desarrollo de orden superior.

Además, resulta fundamental la consideración de La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en la que estipula en el artículo 4, las atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias en los ámbitos estatal y municipal. El artículo 19 indica los criterios para la formulación del ordenamiento ecológico.

La Ley de Planeación en el artículo 3 señala los fundamentos para la planeación del desarrollo integral y sustentable del territorio; y en el artículo 20 establece la participación democrática en los procesos de planeación que deben ser aplicados en todos los niveles de administración pública.

Ley General de Cambio Climático en su artículo 9, establece las atribuciones de los municipios, entre las cuales se encuentra la de formular, conducir y evaluar la política municipal en materia de cambio climático, misma que debe guardar concordancia con la política nacional y estatal. Así mismo, en el artículo 28, se señala que en el ámbito de su competencia el municipio deberá ejecutar las acciones de adaptación en la elaboración de las políticas, la Estrategia Nacional, el Programa y los programas en diversos ámbitos, entre los que se encuentra el ámbito del ordenamiento ecológico del territorio, asentamientos humanos y de desarrollo urbano.

Por su parte la Ley Agraria en sus artículos 87, establece que se deberá recurrir a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos, para incorporación de terrenos de un ejido ubicados en áreas de crecimiento de un centro de población, mientras que en su artículo 88 establece la prohibición de la urbanización de tierras ejidales en áreas naturales protegidas, y finalmente en el artículo 89 establece el derecho de preferencia para gobiernos de los estados y municipios en la enajenación de terrenos ejidales en áreas declaradas reservas para el crecimiento de un centro de población.

La Ley de Vivienda, establece en su artículo 15 que las atribuciones en materia de vivienda serán establecidas por los tres órdenes de gobierno en el ámbito de su competencia, y en su artículo 17, apartado B señala entre las atribuciones de los municipios el formular, aprobar y administrar los programas municipales de suelo y vivienda, de conformidad con los lineamientos de la política nacional y el programa estatal correspondiente.

## I.4 la planeación territorial en el estado de Guanajuato y sus municipios.

En el Estado de Guanajuato la planeación territorial se efectúa a través de instrumentos programáticos y de política pública, y mediante el ordenamiento sustentable del territorio se busca propiciar un entorno equilibrado, eficiente y competitivo, y mejorar el nivel de vida de la población en general. Para ello se ha construido un marco normativo en el que se incluyen los instrumentos necesarios mediante los cuales las administraciones municipales pueden hacer un mejor uso de sus recursos y la gestión de recursos provenientes de los órdenes federal y estatal, teniendo una visión de largo plazo, que trasciende los horizontes de las administraciones públicas y que tiene una visión integral del territorio.

El Sistema Municipal de Planeación, se fundamenta en los Artículos 95 al 107 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, en donde se define como un mecanismo permanente de planeación integral, estratégica y participativa, a través del cual el Ayuntamiento y la sociedad organizada, establecen procesos de coordinación para lograr el desarrollo del Municipio. Estableciendo que debe ordenarse de forma racional y sistemática en congruencia con el Sistema Estatal de Planeación. Dicho sistema debe integrarse por estructuras de coordinación y de participación.

En este sentido, cada uno de los municipios debe contar con un Plan Municipal de Desarrollo y tres instrumentos vinculados al mismo, siendo estos:

1. **Programa municipal de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico territorial** objetivos y estrategias de uso y ocupación del suelo, así como la estrategia general de usos, reservas, destinos y provisiones
2. **Programa de Gobierno Municipal y los programas derivados del mismo** objetivos y estrategias que sirvan de base a las actividades de la administración pública municipal, de forma que aseguren el cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo.
3. **Programa municipal de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico territorial de zonas conurbadas o zonas metropolitanas** (en su caso).

En concordancia, el Sistema Municipal de Planeación debe integrar, además, las correspondientes estructuras de coordinación técnica como son los Institutos Municipales de Planeación y las estructuras de participación social como son el Consejo Municipal de Planeación.

## I.5 El Instituto Municipal de Planeación y Desarrollo de Apaseo el Grande y el proceso de planeación en el municipio. Marco normativo de planeación territorial en apaseo el grande

En el estado de Guanajuato se ha implementado un sistema normativo y de política pública en materia de desarrollo urbano aplicable a todos sus municipios con la finalidad de conseguir una buena congruencia con los instrumentos de orden superior y articulado mediante tres dimensiones principales:

Imagen 3 Sistema Municipal de Planeación

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica Municipal para el estado de Guanajuato.

### I.5.1 Marco normativo.

Como se mencionó con anterioridad, el territorio del municipio se encuentra sujeto a constantes presiones en materia de regulación de los usos de suelo, aun cuando se cuenta con los instrumentos y estructuras relacionados con la conformación del Sistema Municipal de Planeación, el marco normativo se muestra incompleto y los ordenamientos existentes se encuentran desactualizados, lo que provoca que las funciones y atribuciones que tiene cada una de las dependencias se tornen ineficientes debido a la farta de articulación de la normatividad local con los instrumentos de planeación y la reglamentación existente en los órdenes superiores.

En la tabla siguiente se muestra una lista con los ordenamientos municipales existentes en el municipio relacionados con los procesos de regulación, seguimiento y control del desarrollo urbano, así como sus fechas de actualización.

|  |  |
| --- | --- |
| Reglamento | Publicación |
| Reglamento Interior del Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal de Apaseo El Grande, Guanajuato. | 20 de noviembre de 1998 |
| Reglamento Orgánico de la Administración Municipal de Apaseo El Grande, Guanajuato. | 08 de febrero de 2013 |
| Reglamento de Planeación Urbana Municipal de Apaseo El Grande, Guanajuato. | 12 de abril de 2013 |
| Reglamento Municipal de Protección Ambiental para el Municipio de Apaseo el Grande, Guanajuato. | 21 de abril de 2015 |
| Reglamento de Protección Civil para el Municipio de Apaseo El Grande, Guanajuato. | 11 de noviembre de 2003 |
| Reglamento de Construcciones para el Municipio de Apaseo El Grande, Guanajuato. | 30 de junio de 1992 |
| Reglamento de Desarrollos Inmobiliarios para el Municipio de Apaseo El Grande, Guanajuato. (REGLAMENTO DE LA LEY DE FRACCIONAMIENTOS PARA EL MUNICIPIO DE APASEO EL GRANDE, GTO.) | 20 de junio de 1999 |
| Reglamento para los Delegados Municipales de las Comunidades del Municipio de Apaseo El Grande, Guanajuato. | 09 de noviembre de 2007 |
| Reglamento de Mercados y Vendedores Ambulantes para el Municipio de Apaseo el Grande, Guanajuato. | 03 de abril de 2018 |
| Reglamento Interior del H. Ayuntamiento de Apaseo el Grande, Guanajuato. | 14 de octubre de 2008 |
| Reglamento para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos para el Municipio de Apaseo el Grande, Guanajuato. | 12 de marzo de 2008 |
| Reglamento del Instituto Municipal de Planeación y Desarrollo de Apaseo el Grande | 12 de abril de 2013 |

Fuente: Elaboración propia

La sola existencia del Sistema Municipal de Planeación no es suficiente para poder hacer frente a los retos y contener las presiones de grandes intereses inmobiliarios en el municipio, resulta necesario un fortalecimiento completo de los instrumentos de planeación existentes, la generación de los instrumentos que no existen y la actualización del marco normativo municipal completo con las debidas adecuaciones a los marcos estatales y federales, toda vez que Las Constituciones y las Leyes no pueden ser aplicables por sí mismas, en la mayoría de los casos, por ser de naturaleza general y por no entrar en detalles; por lo que resulta ser en los reglamentos en donde se hace la previsión necesaria con vista a la ejecución o aplicación de las mismas.

Se puede afirmar que el marco normativo municipal se muestra incompleto y obsoleto debido a que desde la publicación de cada uno de los ordenamientos no se hizo un seguimiento ni actualización de tal forma que se alinearan a las necesidades de la población ni guardaran congruencia con los ordenamientos vigentes en los órdenes federal y estatal, en este sentido, el Instituto Municipal de Planeación y Desarrollo de Apaseo el Grande reconoce que, los reglamentos existentes representan una gran área de oportunidad para el municipio y se encuentran incompletos y desactualizados, por lo que resulta necesaria la implementación de un procedimiento como el que se muestra a continuación:

Imagen 4. Áreas de oportunidad para el municipio en materia de normatividad relacionada con el desarrollo urbano y el ordenamiento ecológico territorial.

Fuente: Elaboración propia

### I.5.2Instrumentos de políticas públicas

Los instrumentos de planeación en el municipio son congruentes según lo establecido en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, específicamente en su capítulo II, titulado Planeación del Desarrollo Municipal, en donde se establece que el proceso de planeación es la base de la administración pública municipal, debiendo tener una estricta congruencia con el Sistema Nacional de Planeación Democrática y el Sistema Estatal de Planeación, así mismo, los municipios deben contar de manera obligatoria con un Plan Municipal de Desarrollo y los siguientes instrumentos vinculados al mismo:

Imagen 5. Instrumentos de Planeación para el Desarrollo en los municipios de Guanajuato.

Fuente: Con base en el Artículo 99 de la Ley Orgánica para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En estos instrumentos se ordenan y coordinan las acciones del desarrollo del municipio y están conformados por estructuras de coordinación, participación e instrumentos de planeación. En el nivel municipal, su existencia y funcionamiento se encuentran establecidas en el Artículo 95 la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, en donde además se establece que los instrumentos municipales deben ser elaborados desde un enfoque sistémico y en congruencia con los generados por el Sistema Estatal de Planeación (SEPLAN).

Estos aspectos observables en la entidad, adquieren una mayor relevancia en el territorio de Apaseo el Grande debido a que se encuentra inmerso en una dinámica metropolitana influenciada por el crecimiento de las manchas urbanas de las Ciudades de Querétaro y Celaya, en el municipio hay disponibilidad de suelo a bajo precio y los gobiernos federal y estatal han impulsado grandes proyectos de inversión en su territorio, desencadenando presiones y retos en materia de administración, regulación y control del desarrollo urbano. Por lo tanto, resulta fundamental para el municipio contar con un Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial PMDUOET siendo que constituye uno de los instrumentos de planeación del desarrollo y su existencia se encuentra establecida en el Artículo 99 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, siendo imperativa la congruencia de sus contenidos con los instrumentos de planeación estatales.

En el municipio se ha logrado la creación de las estructuras del SIMUPLAN incluidas las estructuras de coordinación y de participación, así como la articulación de estas según las disposiciones de ley establecidas en la Ley Orgánica, en el nivel de Coordinación existe el Instituto Municipal de Planeación y Desarrollo de Apaseo el Grande (IMPLADEAG) creado como organismo público descentralizado y que tiene la responsabilidad en el municipio de dar soporte en materia de planeación urbana y ordenamiento ecológico territorial, además se encarga de coordinar las actividades del Consejo de Planeación Municipal (COPLADEM) y de incorporar las propuestas y sentir de la sociedad en los instrumentos de planeación del municipio, siempre teniendo un enfoque metropolitano y de largo plazo, congruente con las políticas públicas en materia de planeación territorial.

Los instrumentos de planeación son una obligación para el Ayuntamiento, pero para el municipio constituyen una oportunidad de mejora en los procesos de gestión y administración de sus recursos territoriales, en la regulación y control de los usos de suelo y en la conducción del modelo de desarrollo, es por lo tanto, un factor fundamental en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y el medio para conseguir un desarrollo económico con el que se mejoran las condiciones de vida de la población y es armonioso con el medio ambiente.

Aunado a esto, el contexto urbano y territorial por el que atraviesa el municipio en la actualidad hace indispensable contar con los instrumentos de planeación completos y actualizados. Debe superarse la inercia de ser realizados con el único fin de dar cumplimiento a los plazos establecidos en los ordenamientos jurídicos existentes, ningún instrumento de planeación puede ser concebido como si se tratara de un documento que puede ser elaborado en unos minutos, cada uno de ellos debe convertirse en un factor de cambio mediante el cual es posible que las autoridades puedan tener una actuación firme y decidida con la que pueden hacer frente a los retos que del municipio.

En el municipio de Apaseo el Grande, la presente administración ha cumplido a cabalidad con las disposiciones normativas en materia de planeación que se encuentran establecidas en la Ley Orgánica para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por tanto, en el municipio se ha creado el Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal que funge como la principal estructura en materia de participación ciudadana, se ha fortalecido la actuación del Instituto Municipal de Planeación y Desarrollo de Apaseo el Grande (IMPLADEAG) como estructura de coordinación del Sistema Municipal de Planeación y se han generado los correspondientes instrumentos como el Plan Municipal de Desarrollo y el Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial.

### I.5.3 El PMDUyOET de Apaseo el Grande, Guanajuato publicado el 05 de diciembre de 2018.

En 2018 el IMPLADEAG realizó la actualización del Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Municipal (PMDUyOET), siendo publicado el 05 de diciembre de 2018 en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, dicha actualización tuvo como objetivo principal integrar los dos ordenamientos previos vigentes en el municipio y realizados con el apoyo de Gobierno Estatal, así como de IPLANEG, respetando en todo momento la zonificación propuesta y el modelo de ordenamiento territorial existente.

* Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial para el Municipio de Apaseo el Grande, Gto. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato día 18 de marzo de 2016. Instrumento elaborado con apoyo del Gobierno del Estado de Guanajuato, sirviendo como base para la regulación del Desarrollo Urbano en el municipio, buscaba ser un instrumento rector del ordenamiento sustentable del territorio para poder conseguir un entorno equilibrado, eficiente y competitivo mediante el cual se pudiera elevar el nivel de vida de la población en general. Teniendo como principales ventajas una correcta congruencia con la estructura establecida en la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato y las políticas públicas provenientes de los órdenes federal y estatal en donde se busca el fortalecimiento y desarrollo de las actividades industriales mientras se protegen los ecosistemas de valor con los que cuenta el municipio. En este se toman las previsiones necesarias para el inminente desarrollo provocado por las expectativas de crecimiento que se originarán por la instalación de la Planta Toyota en el municipio y la zonificación para que el municipio pueda realizar la administración y regulación de los usos de suelo. Sin embargo, deja pendiente el establecimiento de los usos específicos en la Zona Nordeste, teniendo en consideración que se habían iniciado los trabajos para el Programa Especial Maestro de esta zona.
* Programa Especial Maestro de Desarrollo Urbano para la Zona Nordeste de Apaseo el Grande, Guanajuato. Publicado el 18 de abril de 2018, fue elaborado con apoyo de Gobierno del Estado, IPLANEG, MetropoliCitiesLab y Taller MX. Establece una adecuada congruencia con los instrumentos de planeación federales y estatales, en él se establece una zonificación particular para la zona nordeste del municipio, estableciendo plazos y un modelo de ordenamiento mediante el cual se propone la modificación de las UGAT. Así mismo, plantea procesos de crecimiento urbano determinados por el establecimiento de la planta Toyota como detonador principal de desarrollo de la zona, para ello se establecen zonas de crecimiento, estableciendo intensidades y usos de suelo, así como de las áreas urbanas y urbanizables rodeadas por zonas de protección, conservación y restauración ecológica para evitar procesos erosivos, reducir el riesgo de inundaciones y, sobre todo, aumentando la disponibilidad de agua al crecer de manera significativa la infiltración de las precipitaciones hacia los acuíferos. Este instrumento cuenta con un componente ecológico y de resiliencia urbana muy importante debido a que se identificaron las zonas inundables y los riesgos asociados a los grandes proyectos que pretenden ser instalados en la zona. Así mismo, establece las áreas de amortiguamiento y de espacio público necesarias para elevar la calidad de vida de los habitantes y conseguir un equilibrio ecológico adecuado, con el que se pueda asegurar un desarrollo y bienestar de largo plazo.

La zonificación existente data de 2016 y 2017 para el caso de la Zona Nordeste, para su elaboración fueron empleados datos provenientes del Censo General de Población y Vivienda elaborado por INEGI en el año 2010, en este sentido, cabe señalar que en la actualidad existen nuevos datos oficiales como lo es la Encuesta Intercensal de 2015 del INEGI, el Inventario Nacional de Viviendas 2016 del INEGI, los productos del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) que tiene una publicación periódica, entre otros, así mismo, en los últimos años surgen presiones territoriales no experimentadas por el municipio con anterioridad, derivado del desarrollo industrial y la instalación de grandes empresas, surge el reto de hacer frente a los problemas relacionados con el desarrollo urbano y el ordenamiento ecológico del territorio.

### I.5.4 Organismos de operación y control. EL INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO DE APASEO EL GRANDE.

Los Institutos Municipales de Planeación son instituciones públicas que promueven la planeación integral desde el ámbito municipal y metropolitano, con el propósito de generar condiciones de prosperidad y pleno goce del derecho a la ciudad, entendido éste como el derecho a cambiar y reinventar la ciudad conforme a las necesidad y deseos de la sociedad.

Tienen la función principal de coordinar el proceso global de planeación y hacer una definición precisa de los proyectos urbano – territoriales de los municipios en los que prestan sus servicios. Resulta imprescindible que realicen una planeación con un enfoque integral y que sus acciones no se encuentren coartados por la política en turno, si no fincados sobre una sólida visión técnica y de futuro.

En el país se tiene registro de la existencia de 72 Institutos Municipales de Planeación, cada uno de ellos con diferente nivel de consolidación y con diferentes atribuciones y capacidades técnicas, desde su concepción, se busca que trabajen de forma descentralizada y con autonomía en el ejercicio de sus funciones, siendo los organismos responsables de la planeación municipal y que generan información para la toma de decisiones gubernamentales, locales y regionales. En el caso específico de los municipios de Guanajuato, la existencia de los institutos municipales de planeación como órganos descentralizados y autónomos en el ejercicio de sus funciones, está establecido en el Artículo 12 de la Ley de Planeación para el estado de Guanajuato, en donde se les concibe como los organismos responsables de: Realizar los diagnósticos para conocer las necesidades de la sociedad; Definir los objetivos, estrategias, metas, acciones e indicadores para el desarrollo, dar seguimiento y evaluar la ejecución de los instrumentos del sistema de planeación en los ámbitos estatal y municipal.

El IMPLADEAG es el organismo responsable en el municipio de dar soporte en materia de planeación urbana y ordenamiento ecológico territorial en el municipio, tiene una actuación definida en los diferentes ordenamientos de carácter federal, estatal y municipal, sus atribuciones específicas son establecidas en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, en el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato y en el Reglamento del IMPLADEAG.

En la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, en su Artículo 105, se establece la obligatoriedad a los municipios para dar cumplimiento a los planes y programas o instrumentos de planeación y señala que el incumplimiento será sancionado en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios. En el capítulo 3, los Artículos 108 y 109 establecen las atribuciones del Instituto que están relacionadas con el proceso de planeación, siendo este el encargado de coordinar el Sistema Municipal de Planeación, así como de la elaboración, actualización y seguimiento del Plan Municipal de Desarrollo, la participación de la sociedad en el proceso de planeación, verificar y asegurar la congruencia con la planeación estatal, realizar y actualizar el PMDUyOET, así como vigilar el cumplimiento de las políticas de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico territorial, siempre con una visión integral, enfoque metropolitano y de largo plazo, así mismo, establece como parte de sus atribuciones la generación y administración del Sistema Municipal de Información Estadística y Geográfica y la vinculación con las estructuras de planeación para el desarrollo sustentable del municipio lo que representa una gran oportunidad para tener un entorno equilibrado, eficiente y competitivo, mediante mecanismos de desarrollo que aseguran el mejoramiento constante de la calidad de vida de la población.

El IMPLADEAG desempeña un papel estratégico en materia de planeación, control, seguimiento y participación social en el municipio de Apaseo el Grande, debiendo asegurar una adecuada congruencia entre los instrumentos de planeación y definición de políticas públicas que comprenden los ámbitos de orden nacional, estatal y municipal.

# Objetivo del Diagnóstico.

Caracterizar la problemática en materia de planeación en materia de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico territorial para el municipio de Apaseo el Grande, desde un enfoque metropolitano y de desarrollo sustentable debido a la transformación económica del estado en los últimos 20 años.

# Identificación del problema central;

## III.1 La situación de la planeación territorial en el municipio de Apaseo el Grande desde su contexto metropolitano

En los últimos años, Guanajuato ha pasado por un proceso de transformación económica, dando un fuerte impulso a las actividades industriales, especialmente las relacionadas con el sector automotriz, grandes empresas como Mazda y Honda han sido instaladas en su territorio y esto ha dado lugar a la aparición de las denominadas ciudades – región[[14]](#footnote-14). En concordancia se han hecho presentes intervenciones urbanas y territoriales de impacto regional como la construcción del Libramiento Ferroviario de Celaya, la instalación de la planta industrial de Honda, la creación del Parque Industrial Amistad y la construcción de la planta Toyota en territorio del municipio de Apaseo el Grande, así como proyectos de infraestructura como la autopista Palmillas-Salamanca y los anillos viales de Celaya, que han dado origen a fenómenos de conurbación y a presiones urbanas no experimentadas con anterioridad.

En la entidad se pueden identificar enormes retos en materia de planeación territorial, estos se derivan de la consolidación del corredor urbano que forman las áreas metropolitanas de Querétaro y Celaya, junto con los núcleos urbanos de Apaseo el Alto y Apaseo el Grande, así mismo, el área metropolitana de Irapuato – Salamanca y el área metropolitana de León de los Aldama. En su conjunto, configuran una enorme “Ciudad Lineal” de casi 4.5 millones de habitantes conformando una estructura urbana de enormes dimensiones y retos en materia demográfica, económica.

En la zona confluyen, además, ejes de conexión carretera y de ferrocarril que conectan importantes áreas metropolitanas como Guadalajara, Aguascalientes, Morelia, San Luis Potosí y Valle de México provocando una demanda y oferta de servicios y equipamiento compleja y variada. Esto hace que la zona sea atractiva para los procesos de expansión urbana que se dan en municipios que hasta hace pocos años tenían una dinámica predominantemente rural.

El municipio de Apaseo el Grande es representativo de estos procesos de desarrollo, factores como la construcción de la planta armadora de Toyota en su territorio y la disponibilidad de suelo a precios bajos en comparación con las manchas urbanas de Querétaro y Celaya, ha significado la aparición de enormes retos en materia de administración y control del desarrollo urbano, sin embargo, los marcos normativos de los que dispone el municipio no se encuentran actualizados y la capacidad técnica en materia de regulación de los usos de suelo no es suficiente para afrontar los retos que se presentan en la actualidad.

Así mismo, resulta fundamental agregar que en los procesos de actualización de los instrumentos de planeación y de sus marcos normativos, es fundamental tener en consideración la diversidad de usos de suelo y ecosistemas presentes en el municipio como pueden ser las grandes zonas de llanuras con una fuerte aptitud para el desarrollo agrícola y las zonas de gran importancia ecológica y con potencial para el desarrollo de actividades ecoturísticas presentes en el norte y sur del territorio[[15]](#footnote-15).

Para el municipio resulta fundamental la actualización de los instrumentos de planeación territorial del municipio, buscando alinearlos lo más certeramente posible a las actividades industriales y protegiendo los ecosistemas naturales y teniendo un especial cuidado con las zonas de recarga del acuífero, así como buscando el aprovechamiento e impulso del potencial y aptitud territorial en cada zona. Por lo tanto, la planeación urbana, el ordenamiento territorial y la integración de un “proyecto de territorio” constituyen una oportunidad para crear un municipio más competitivo y optimizar la incorporación de suelo para usos urbanos, a la vez de proteger el medioambiente y los recursos naturales.

Los instrumentos de planeación en el municipio deben tener como premisas fundamentales el conseguir un desarrollo urbano más equitativo, armonioso con su entorno y sustentable, fomentando la integración funcional con los ámbitos metropolitanos del corredor urbano que forman el área metropolitana de Querétaro – Celaya, aprovechando infraestructuras y equipamientos existentes y previniendo la expansión y fragmentación urbana que se ha originado por la integración funcional con las áreas metropolitanas en formación de Irapuato – Salamanca y el área metropolitana de León de los Aldama. En su conjunto, configuran una “Ciudad Lineal” de casi 4.5 millones de habitantes articulando una estructura urbana de mayor dimensión demográfica y económica, con una oferta de servicios y dotaciones más compleja y variada, y con una mayor capacidad de atracción de los procesos de expansión, deslocalización e innovación que emanan desde el Valle de México.

Así mismo, resulta imprescindible la contextualización de este denso corredor urbano articulado por potente infraestructura de carreteras y ferrocarril, confluyen ejes de conexión suprarregional que conectan con otras importantes áreas metropolitanas del entorno como Guadalajara, Aguascalientes, Morelia, San Luis Potosí y Valle de México, y que, en conjunto, configuran el Diamante territorial de México[[16]](#footnote-16).

El municipio de Apaseo el Grande posee características físicas que le otorgan una gran cantidad de posibilidades, su localización, su conectividad e infraestructura y los servicios que se ofrecen en sus nodos metropolitanos ejercen una fuerte atracción para atraer la inversión internacional y el desarrollo de actividades económicas y productivas de alto nivel y valor agregado.

Pero estos procesos de desarrollo conllevan también un alto riesgo de fragmentación y dispersión territorial, falta de coherencia entre las diferentes piezas urbanas, generando un territorio desarticulado, sobre todo, en los municipios periféricos de los nodos urbanos principales[[17]](#footnote-17). Es fundamental articular adecuadamente el proceso de expansión metropolitana interestatal y hacer de la diversidad territorial de este espacio un activo para el desarrollo, más allá de la conurbación física que está sucediendo con estos dos nodos urbanos. Esto permitirá generar espacios atractivos, sostenibles, competitivos y eficientes, con capacidad para proporcionar una alta calidad de vida, captar actividades de alto valor añadido y atraer talento a vivir y trabajar en este espacio. Es un objetivo clave para el futuro de este territorio, en especial para el municipio de Apaseo el Grande y su parte nordeste, donde el 15 de abril del 2015, se anunció oficialmente la llegada de la planta automotriz Toyota a México, específicamente al municipio de Apaseo el Grande.

Resulta imprescindible realizar la definición del modelo de desarrollo que se busca en el municipio de Apaseo el Grande, procesos similares han sido ampliamente documentados y estudiados en todo el mundo y sus efectos son bien conocidos, a nivel nacional, en los últimos 30 años, la población en zonas urbanas se duplicó, pero la extensión en las manchas urbanas creció 7 veces. La vecina ciudad de Querétaro es un caso representativo, mientras el numero de habitantes creció 3.4 veces, su área urbana se incrementó 16 veces[[18]](#footnote-18).

El entorno de Celaya presenta el mismo patrón de crecimiento urbano extensivo, basado en la peri – urbanización y la dispersión, lo que plantea nuevos retos de gobernabilidad urbana, disposición de servicios y pérdida de calidad de vida, y para el caso de los municipios de Apaseo el Grande y Apaseo el Alto, ubicados en el entorno de los dos núcleos principales implica un desafío adicional ya que empiezan a absorber físicamente el proceso de conurbación derivada de las dinámicas económicas de Celaya y Querétaro[[19]](#footnote-19).

En resumen, este modelo de crecimiento expansivo es bien conocido y sabemos que acarrea una diversidad de problemas que involucran un desarrollo urbano con una conectividad deficiente, con insuficientes equipamientos y servicios, que incentiva el uso del automóvil, degrada las áreas naturales, condiciona la recarga de los acuíferos y fomenta la pérdida de zonas agrícolas.

El proceso de conurbación hacia el municipio de Apaseo el Grande se verá reforzado por la construcción de la nueva planta automotriz de Toyota, en la parte nordeste del municipio, ya que detonará una zona de desarrollo en su entorno territorial, con crecimiento urbano en forma de áreas industriales, construcción de conjuntos habitacionales, zonas de servicios, etc. El establecimiento de la Planta Toyota también es una oportunidad para potenciar al municipio y diseñar una estrategia de articulación y equilibrio territorial.

Imagen 5. Zonas Metropolitanas de la Laja Bajío y Querétaro



Fuente: Metrópoli Cities Lab con base en CONAPO e IPLANEG, 2017

El municipio de Apaseo el Grande se encuentra en la antesala de enormes retos en materia de planeación y desarrollo urbano, las presiones ejercidas por el sector inmobiliario serán cada vez más frecuentes y complejas debido a que se corre el riesgo de que en aras de impulsar el desarrollo económico y la inversión en el municipio, se causen desequilibrios ambientales y sociales derivados de la falta de aplicación de los instrumentos de planeación y las normativas correspondientes. El sector inmobiliario en aras de maximizar la rentabilidad en el corto plazo de sus inversiones, ejercen mecanismos de presión a las autoridades y a la sociedad, sin embargo, las repercusiones son irreversibles.

En el tema de contaminación, también se identifica que las mayores problemáticas se tienen sobre cauces de agua y arroyos, en gran medida por la descarga de aguas residuales provenientes de las principales localidades que son vertidas sobre estos sin previo tratamiento. Adicional a lo anterior se presentan problemas de contaminación ambiental en zonas puntuales como en la zona del relleno sanitario, la zona aledaña al rastro municipal y algunos puntos donde la población ha creado tiraderos clandestinos.

#### III.1.1 Caracterización del municipio de Apaseo el Grande

El municipio de Apaseo el Grande presenta una altitud que oscila entre 1,700 y 2,400 m.s.n.m., Dada su localización del municipio de Apaseo el Grande que radica no sólo en la posición geográfica que tiene, sino también sus colindancias que son al norte, con los municipios de Celaya, Comonfort, San Miguel de Allende y el estado de Querétaro; al este, con el estado de Querétaro y el municipio de Apaseo el Alto; al sur, con los municipios de Apaseo el Alto y Celaya; y al oeste con el municipio de Celaya, hacen que este municipio cuente con una conectividad hacia otros municipios del Estado, como Celaya, León e Irapuato, cuya influencia regional es decisiva, así también como su enlace a través de la carretera libre 45 y las de cuota que conducen a la ciudad de México y al centro del país, generando con ello un impacto en el crecimiento del municipio.

Conforme datos del INEGI, 2010, el municipio de Apaseo el Grande cuenta con 165 localidades y una superficie de 420 Km2., representando con ello el 1.37% de la superficie respecto al estado. La clasificación del municipio según tamaño de localidad es “Mixto”[[20]](#footnote-20). El territorio municipal se caracteriza por tener un uso predominantemente agrícola, con un (82.81%), seguido de selva baja caducifolia (12.16%), pastizal inducido (4.17%) y una pequeña parte de matorral crasicaule y bosque de encino con (0.66% y 0.20%) respectivamente.

En cuanto a climas, se pueden identificar 3 tipos de climas, que son el semi-seco semicálido que es el más predominante del territorio municipal y se tiene en la parte central, el clima semi-seco templado que le sigue en predominancia y se ubica en la zona norte de Sierras principalmente, y después se tiene el clima semi-cálido sub-húmedo con lluvias en verano de menor humedad que se encuentra en el sur del municipio en menor territorio; presenta una temperatura promedio de 18-20°C.

En lo que respecta a su edafología, el municipio de Apaseo el Grande se caracteriza por contar el tipo de suelo Vertisol pélico (Vp), estos suelos se caracterizan por ser muy arcillosos, frecuentemente negros o gris oscuro, pegajosos cuando están húmedos y muy duros cuando secos. A veces son salinos, casi siempre muy fértiles, aunque presentan ciertos problemas para su manejo, ya que la dureza dificulta su labranza, con frecuencia presenta problema de inundación y de drenaje interno.

En lo que refiere a su composición urbana, este municipio cuenta con 9 localidades mayores de 2,500 habitantes, incluyendo la cabecera municipal y 156 localidades menores de 2,500 habitantes. Las principales localidades urbanas se ubican sobre la carretera federal de cuota 45 y sobre la carretera federal libre 45, las cuales en conjunto de su población total al 2010, arrojan una población de 85,319 habitantes, con una densidad de población de 202.37 habitantes por kilómetro cuadrado, donde el 30.61% de su población municipal se asienta en la cabecera municipal, el 30.29% de su población se concentra en las localidades mayores de 2,500 habitantes y menores de 10,000, y el restante 39.10% en localidades menores de 2,500 habitantes.

Es importante hacer notar que casi tres cuartas partes del porcentaje de localidades son menores de 100 habitantes, lo que denota una crítica dispersión de los asentamientos. Cuenta con una población de 85,319 habitantes, de los cuales 41,038 son hombres y 44,281 son mujeres, dicha población representa el 1.55% a nivel estatal; en lo que refiere a la tasa de crecimiento natural (solo nacimientos) para el año 2010 fue del 2.22%, mientras que la tasa de mortalidad fue del 0.51% anual, siendo las principales causas de morbilidad en el municipio por infecciones respiratorias agudas representando el 73.17 %.

En el 2010 se registraron un total de 20,131 viviendas en el municipio, con un promedio de 4.2 ocupantes por vivienda, en relación a los servicios en la vivienda, se cuenta con un 4.33% de viviendas con piso de tierra, en lo que refiere a la disponibilidad de servicios, se desprende que, en el caso de viviendas con vivienda de la red pública, Apaseo el Grande tiene una menor cobertura. En relación a la disponibilidad de drenaje, faltaría una cobertura en el 9.99% de las viviendas del municipio y en lo que respecta a las que sí disponen de excusado o sanitario, se tiene una buena cobertura que es superior a la estatal. Referente a la disponibilidad de energía eléctrica, este servicio es el que tiene la mejor cobertura en el territorio municipal, quedando solamente un 2.20% de viviendas que aún no cuentan con este servicio.

En lo que refiere al tema de la educación, se puede observar que los indicadores en preescolar, primaria, secundaria y bachillerato son inferiores a los egresados estatales. El grado promedio de escolaridad de la población mayor de 15 años es de 7.1 menor en un 0.6 con respecto al estado.

Las inundaciones registradas con mayor frecuencia en el Municipio fueron debido al desbordamiento del Río Apaseo, así también varias trombas provocaron el deslave del cerro de Jocoqui incomunicando a las poblaciones causando inundación en los alrededores y dos bordos que se reventaron (Tierra Blanca, Ojo de Agua y los Escobedos), siendo la causa el desbordamiento de los arroyos San Pedro y Puente del Águila, desbordamiento del arroyo San José y ruptura del bordo del Peñón.

Referente a los Fenómenos Sanitario–Epidemiológico, se desprende que el relleno sanitario se localiza en la Autopista Querétaro-Celaya Km. 34 con una superficie de 8 hectáreas, recibe 60 toneladas diarias de basura y se cuenta en construcción el relleno sanitario regional ubicado en la carretera libre Querétaro-Celaya kilómetro 33 en la comunidad de San José de Llano.

El municipio de Apaseo el Grande presenta contaminación de aguas residuales, por las descargas de materia orgánica y desechos industriales provenientes de la ciudad de Querétaro, así como las aguas residuales industriales con altos índices de contaminación, generadas por las industrias localizadas entre Querétaro y Apaseo el Grande. Otro Río que presenta contaminación es el Río Apaseo, ya que en él se vierte una cantidad importante de residuos industriales también de la ciudad de Querétaro.

En cuanto a la Administración Pública se puede mencionar que la problemática que persiste es el desconocimiento por parte de los ciudadanos respecto a las funciones realizadas por las dependencias, así como el déficit de equipo que presentan, y que el personal que labora ahí debe contar con la formación académica para solventar las funciones a desempeñar.

Es importante señalar la necesidad de actualizar la normatividad, con la finalidad de llevar a cabo las funciones correspondientes dentro del marco de la ley de acuerdo con la situación actual que se vive en el municipio.

### III.2 Identificación y Descripción del Problema en el que se va a Trabajar.

Como se mencionó anteriormente, el Instituto Municipal de Planeación y Desarrollo, es un organismo descentralizado de la Administración Pública y tiene como funciones principales el dar soporte y asesoría en materia de planeación para el desarrollo urbano y ordenamiento ecológico territorial al H. Ayuntamiento de Apaseo el Grande y a todos aquellos organismos de la Administración Pública municipal que, debido a sus funciones, requieran de estos servicios.

Con base en ello y considerando las áreas de oportunidad en el marco normativo del municipio, se presenta a continuación, una síntesis de los problemas territoriales en el municipio con la que se da contexto y soporte estadístico y metodológico a los problemas en los cuales el Instituto da soporte al municipio.

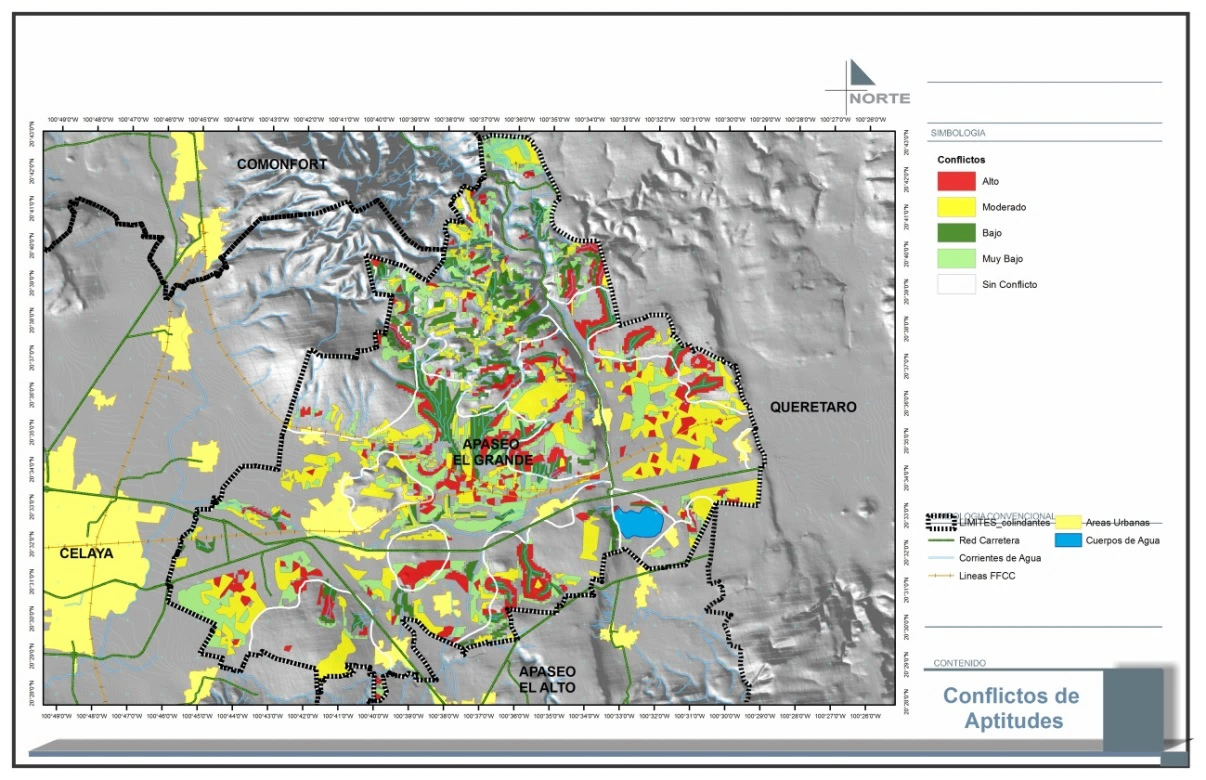
### III.2.1 Conflictos territoriales presentes en el municipio

Las zonas con mayor conflicto son las aledañas a las zonas urbanas debido a su rápido crecimiento estas suelen invadir zonas agrícolas, forestales y ganaderas perdiendo su productividad; su vocación inicial desaparece, incrementando las zonas de asfalto y concreto. Así mismo existen actividades que puede condicionar la generación de otro tipo de actividad, un ejemplo de ello se da al sureste del municipio entre las unidades de El Salitre y La Norita el cual por su cercanía y características naturales e intereses económicos se pretende consolidar el crecimiento urbano (Fuentes de Balvanera), pero la riqueza natural y contaminación de los mantos freáticos hacen inviable la extensión del crecimiento urbano hacia esta zona.

De esta manera los conflictos con mayor potencialidad son aquellos que por algunos motivos eliminan otras actividades o generan problemas de degradación natural, social en torno a ellos. Un ejemplo de este tipo de conflicto es la instalación de un relleno sanitario, localización de industria altamente contaminante, o el vertedero de la red de drenaje. También existe otro tipo de “conflictos” que más bien potencializan el suelo para mejorar su estado actual, uno de ello es darle a una zona de preservación el potencial de uso turístico, el cual trae beneficios económicos, sociales, culturales y una mejora en la calidad de vida de los asentamientos humanos aledaños, siendo un ejemplo de estos el que se da en la zona de la localidad del El Peñón.

De acuerdo con este enfoque, dicho análisis utiliza el conocimiento que tienen los sectores para decidir qué zonas proporcionan las mejores alternativas para su emplazamiento. El resultado es un mapa por actividad para toda el área de Ordenamiento Ecológico y que presenta un gradiente entre las zonas que son menos aptas y las zonas que son más aptas para cada sector. Este análisis supone que existen características claras (atributos ambientales) que hacen que un sitio sea “apto” o no para cada actividad y que, de hecho, estas características están definidas, en principio, porque están presentes en las áreas donde cada sector desarrolla actualmente sus actividades.

Imagen 6. Conflictos territoriales identificados en el municipio



Fuente: Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Apaseo el Grande. 2018

### Sistema urbano

El sistema urbano de Apaseo el Grande se caracteriza por un poblamiento con un enorme número de asentamientos. La cabecera es el principal núcleo de población donde vive el 30% de la población, mientras que el resto de los habitantes se distribuyen en 164 localidades habitadas. Pese al gran número de asentamientos, las pautas de localización de la población presentan una clara concentración espacial, de modo que el 92% de los habitantes del municipio residen en núcleos situados en el entorno de los ejes viarios principales, las carreteras 45 y 45D que atraviesan transversalmente al municipio.

En cuanto a la distribución territorial, la cabecera municipal junto con las tres localidades más pobladas, así como la mayoría de las localidades rurales se ubican hacia el poniente del espacio municipal, basculando hacia Celaya; mientras otra proporción de ellos se encuentran distribuidos a lo largo de federal 45 y hacia el oriente colindando con el límite municipal de Santiago de Querétaro.

La estructura física y los procesos de desarrollo económico del territorio han contribuido a definir un modelo territorial claramente dual en el municipio de Apaseo el Grande. La alta accesibilidad del espacio central en torno al corredor y la elevada densidad de población asociada a la agricultura de regadío han permitido el desarrollo de diversas localidades urbanas que contrasta con la estructura dominantemente rural y con baja densidad poblacional de las áreas situadas al norte del municipio. Esta dualidad también se ve reflejada a nivel socioeconómico, acceso a servicios básicos, etc.

Apaseo el Grande viene aumentando progresivamente su población al pasar en 1970 de 33 mil habitantes a más de 90 mil en 2015. Esto significó que Apaseo el Grande ha aumentado su población en un 274% teniendo una tasa de crecimiento anual del 3.88%. Este dinamismo demográfico ha sido ligeramente mayor al experimentado por otros municipios del entorno de Celaya.

Con el establecimiento de la planta armadora de Toyota en Apaseo el Grande y los nuevos parques industriales en proceso de construcción, y con el fenómeno creciente de desplazamiento de población desde las grandes áreas urbanas colindantes se espera un aumento en las proyecciones futuras de población. Tan es así, que en los ámbitos colindantes con Querétaro diversas iniciativas privadas están planteando desarrollos de conjuntos habitacionales por encima de las 40 mil viviendas, mientras que en las colindancias con Celaya también se están programando desarrollos habitacionales nuevos.

Este proceso de crecimiento y cambio demográfico que está experimentando Apaseo el Grande son un fenómeno esencialmente urbano impulsado por el desarrollo y dinamismo económico de la región. Como es típico en los procesos de metropolitanización, los procesos de crecimiento y congestión en las áreas urbanas principales generan un proceso de relocalización de los usos desplazándose hacia los municipios periféricos, actividades altamente consumidoras de suelo, parques industriales y grandes zonas residenciales con menores costos de suelo. Se conforma así, un modelo urbano de centro-periferia donde en la ciudad central permanecen los servicios terciarios y de alto nivel, imprescindibles para la población y las actividades económicas, y los espacios periféricos acogen de manera creciente población y espacios productivos.

### III.2 Evolución del problema y Características sociodemográficas del municipio

La población total del municipio de Apaseo el Grande era de 92,605 habitantes en el año 2015. El dinamismo demográfico del municipio ha sido ligeramente superior al experimentado por otros municipios del entorno de Celaya habiendo aumentado su población en un 45% a lo largo de los últimos 20 años siendo el período 2005-2010 el de crecimiento más intenso.

Su densidad de población es algo menor a la media del estado de Guanajuato y se caracteriza por un poblamiento con un enorme número de asentamientos. La cabecera es el principal núcleo de población y acoge al 30% de la población mientras que el resto de los habitantes se distribuyen en 164 localidades (9 urbanas y 155 rurales) habitadas. De estas, 21 tienen entre 5,000 y 1,000 habitantes y acogen el 55% de la población mientras que en las 122 localidades con menos de 100 habitantes solo reside el 2% de la población del municipio. Pese al gran número de asentamientos las pautas de localización de la población presentan una clara concentración espacial de modo que el 92% de los habitantes del municipio residen en núcleos situados en el entorno de los ejes viarios principales, las carreteras 45 y 45D que conectan Querétaro y Celaya.

El comportamiento de la estructura de edades ha sufrido transformaciones importantes desde la década de 1990, cuando la edad media de la población era de 5 a 9 años, cinco años después el grupo mayoritario era de 10 a 14 años y el grupo de 0 a 5 años disminuyó notablemente, para el año 2015 se muestra un equilibrio entre los grupos de 0 a 5; de 6 a 10 y de 11 a 14 años, como se muestra en las siguientes gráficas:

Imagen 7. Pirámides de Población 1995 y 2015

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

Fuente: elaboración propia con datos de Conteo General de Vivienda, 1995 y Encuesta Intercensal 2015. INEGI

Respecto a la composición de la población, también se han tenido importantes transformaciones que se relacionan con la transformación de las actividades económicas que se dan en el territorio, para el año 2015, habitan en el municipio 92 hombres por cada 100 mujeres, pero en el año 2005 habitaban solamente 84 hombres, estos factores se relacionan con la instalación de grandes proyectos de inversión, especialmente aquellas actividades relacionadas con la industria.

Imagen 8. Índice de masculinidad en el municipio, de 1990 a 2015.



Fuente: elaboración propia con datos de: Censo General de Población y Vivienda 1990; Conteo General de Población y Vivienda 1995; Censo General de Población y Vivienda 2000; Conteo General de Población y Vivienda 2005; Censo General de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015. INEGI

Así mismo, es perceptible un incremento en la esperanza de vida de la población que se ve reflejado en la modificación del índice de envejecimiento. Para el año de 1990, en el municipio existían 8.93 personas mayores de 65 años por cada 100 habitantes y para el año 2015 esta proporción es de 18.84, según se muestra en la siguiente gráfica:

Imagen 9. Índice de envejecimiento de la población 1990 – 2015.

Fuente: elaboración propia con datos de: Censo General de Población y Vivienda 1990; Conteo General de Población y Vivienda 1995; Censo General de Población y Vivienda 2000; Conteo General de Población y Vivienda 2005; Censo General de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015. INEGI.

Estos factores han sido determinantes en el crecimiento de la población, Se estima que la población total de Apaseo el Grande será en el año 2030 de 101,382 habitantes, esto es un incremento del 10.65% respecto a 2015. Se prevé un crecimiento más discreto que en el periodo 1970-2015, con un crecimiento anual en el periodo 2015-2030 del 0.63%. También para 2030, la población de menos de 15 años menguará hasta representar el 25.15% del total (respecto al 30.70% de 2015) y la población de más de 65 años pasará a representar el 8.68% (respecto al 5.88% de 2015). Se espera también que se agudice ligeramente la desproporción entre hombres y mujeres, pasando de una relación hombres-mujeres del 48.20-51.80% en 2015 a una relación de 47.54-52.46% para 2030.

Imagen 10. Comportamiento de la TCMA 1990 – 2015.



Fuente: elaboración propia con datos de: Censo General de Población y Vivienda 1990; Conteo General de Población y Vivienda 1995; Censo General de Población y Vivienda 2000; Conteo General de Población y Vivienda 2005; Censo General de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015. INEGI.

No obstante, estas proyecciones se han realizado en base a las dinámicas demográficas actuales y su previsible variación futura. El desarrollo de nuevos espacios productivos de gran dimensión y el desplazamiento de población desde las grandes áreas urbanas colindantes van, probablemente, a modificar las tendencias previstas. Así en los ámbitos colindantes con Querétaro diversas iniciativas privadas están planteando desarrollos residenciales por encima de las 40.000 viviendas lo que hace pensar que el crecimiento demográfico superará en mucho a estas proyecciones.

El promedio de hijos nacidos vivos sobre el total de mujeres entre 15 y 49 años es de 1.7, una tasa igual a la del conjunto del Estado de Guanajuato y a la de los municipios de su entorno.

En el año 2010, un total de 85,202 habitantes en Apaseo el Grande vivía en hogares: 83,770 habitantes lo hacían en hogares familiares y 1,401 en hogares no familiares. El número de hogares en el municipio asciende a 20,103 y cada hogar alberga a una media de 4.24 habitantes. En el año de 2015, el 67.6% de los hogares contaba con jefatura masculina y el 32.4% con jefatura femenina. Se observa que la jefatura femenina ha aumentado sensiblemente desde 2010, año en el que las mujeres eran jefas en el 25.8% de los hogares.

#### III.2.1 Rezago social

A nivel municipal el 56% de los habitantes de Apaseo el Grande (44 mil habitantes) estaba en situación de pobreza: el 46.7% en una situación moderada mientras que el 9.3% lo hacía en una situación de pobreza extrema. Comparando Apaseo el Grande con el resto del Estado, el municipio muestra una mayor proporción de población en situación de pobreza moderada. Otro indicador importante que revela la debilidad económica de la población es que casi el 40% de la población percibe hasta 2 Salarios Mínimos.

En el componente educativo, aun cuando la población tiene un bajo porcentaje de población analfabeta, similar a la media del Estado de Guanajuato, hay altos porcentajes de rezago educativo y de deserción escolar a nivel secundaria, así como bajo aprovechamiento escolar. En el 2010, el grado promedio de escolaridad en Apaseo el Grande para la población femenina fue de 6.95 mientras que para la población masculina fue de 7.26. Como es bien sabido, el bajo nivel educativo es un tema crítico de la dimensión del rezago social, ya que no permite acceder a la población a mejores empleos bien remunerados que puedan generar mayor ingreso en el hogar para cubrir las necesidades básicas.

Otros aspectos determinantes del grado de rezago social son la carencia por acceso a la Seguridad Social y la carencia por acceso a la alimentación, en los cuales Apaseo el Grande está en 2010 ligeramente por arriba de la media estatal. Respecto a la Seguridad Social, el 71.2% de los habitantes estaba en condición de carencia frente al 65.7% de la media estatal, mientras que, en lo relacionado con el acceso a la alimentación, se dio la incidencia en el 26.6% de la población del municipio frente al 23.7% de la media estatal.

De los principales resultados del estudio periódico de la Pobreza y Rezago social 2010, en el estado de Guanajuato. De 2008 a 2010 hubo una reducción del porcentaje de la población con las carencias sociales de rezago educativo, carencia por acceso a los servicios de salud, carencia por acceso a la seguridad social, carencia por calidad y espacios de la vivienda, carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda y carencia por acceso a la alimentación. Sin embargo, se registró un aumento en el porcentaje de población con un ingreso inferior a la línea de bienestar.

Tabla 1. Apaseo el Grande. Número de localidades por grado de rezago social, 2005-2010

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Grado de rezago social** | **Número de localidades** | |
| **2005** | **2010** |
| Muy bajo | 22 | 34 |
| Bajo | 22 | 26 |
| Medio | 20 | 17 |
| Alto | 3 | 2 |
| Muy alto | 1 | 1 |
| **Total** | **68** | **80** |

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

El municipio de Apaseo el Grande presentó un nivel Bajo en el Grado de rezago social en el 2005 pero en el 2010 presentó un cambio a Muy Bajo. La localidad de Ofelia Muñoz Hernández (con 13 habitantes) es que presenta el mayor grado de rezago social (muy alto), seguida de las localidades de Bardomiano Sánchez (Los Eucaliptos con 4 habitantes) y Alegre (29 habitantes) con un grado de rezago social alto.

El municipio de Apaseo el Grande presentó un nivel Bajo en el Grado de rezago social en el 2005 pero en el 2010 presentó un cambio a Muy Bajo. La localidad de Ofelia Muñoz Hernández (con 13 habitantes) es que presenta el mayor grado de rezago social (muy alto), seguida de las localidades de Bardomiano Sánchez (Los Eucaliptos con 4 habitantes) y Alegre (29 habitantes) con un grado de rezago social alto.

En el municipio de Apaseo el Grande se presenta una población de 44,771 habitantes considerados en situación de pobreza (el 56.0% de su población), de los cuales 37,342 habitantes se encuentran en situación de pobreza moderada (el 46.7% de su población) y 7,430 en situación de pobreza extrema (el 9.3% de su población). Esto representa que cinco de cada diez habitantes tiene al menos una carencia social (de seis indicadores: de rezago educativo; acceso a servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; servicios básicos en la vivienda y; acceso a la alimentación) y que su ingreso es insuficiente para adquirir bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias, además que de cada diez habitantes uno presenta al menos tres carencias de seis posibles dentro del índice de privación social, y se encuentran por debajo de la línea de bienestar mínimo, esta población dispone de un ingreso tan bajo que aún si lo dedicara en su totalidad a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

Tabla 2. Apaseo el Grande. Porcentaje, número de personas y carencias promedio en los indicadores de pobreza, 2010

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Indicadores pobreza** | **Porcentaje** | **Miles de personas** | **Carencias promedio** |
| **2010** | **2010** | **2010** |
| Población en situación de pobreza | 56.0 | 44,771 | 2.2 |
| Población en situación de pobreza moderada | 46.7 | 37,342 | 2.0 |
| Población en situación de pobreza extrema | 9.3 | 7,430 | 3.5 |
| Población vulnerable por carencia social | 28.6 | 22,886 | 1.8 |
| Población vulnerable por ingreso | 5.8 | 4,605 | - |
| Población no pobre y no vulnerable | 9.6 | 7,685 | - |
| **Indicadores de carencia social** |  |  |  |
| Rezago educativo | 24.8 | 19,846 | - |
| Carencia por acceso a los servicios de salud | 23.0 | 18,422 | - |
| Carencia por rezago a la seguridad social | 71.2 | 56,919 | - |
| Carencia por calidad y espacios de la vivienda | 15.4 | 12,344 | - |
| Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda | 16.9 | 13,544 | - |
| Carencia por acceso a la alimentación | 26.6 | 21,244 | - |

Fuente: CONEVAL. Con base en Censo General de Población y Vivienda 2010

Otro indicador relacionado es el referente a la marginación, que es una medida resumen que permite diferenciar entidades federativas y municipios según el impacto global de las carencias que padece la población como falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionas con la residencia en localidades pequeñas. El México el Consejo Nacional de Población ha estimado el índice de marginación en su versión 2010 teniendo como base la información del Censo de Población y Vivienda 2010 (CONAPO, 2011).

En dicha evaluación, el municipio de Apaseo el Grande presenta un índice de marginación de -0.62810, lo que representa un grado de marginación “medio” y un índice de marginación en la escala de 0 a 100 de 20.575, lo que lo ubica en el lugar número 31 en el contexto estatal y la posición 1,726 en el contexto nacional. Por su parte a nivel localidad, al 2010 se tenían 6 localidades clasificadas con “muy alto” grado de marginación y cuya población oscilan entre 4 y 29 habitantes, (Ofelia Muñoz Hernández; Bardomiano Sánchez o Los Eucaliptos; Alegre; Chavago; El Puente Inglés y; San Juan).

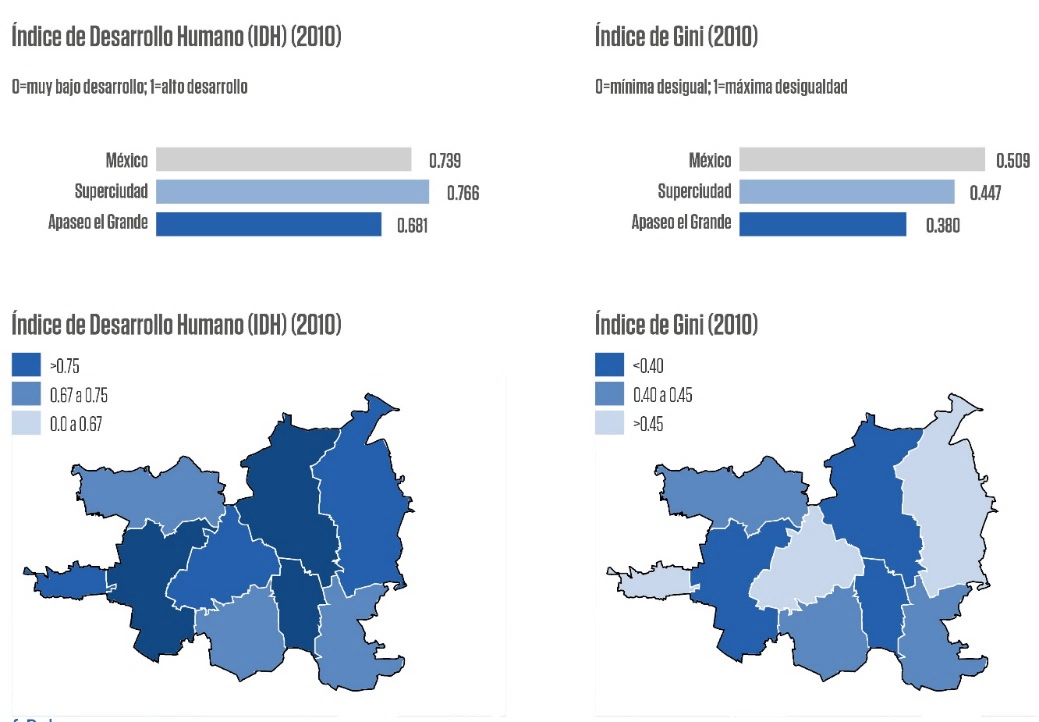
Mientras que al menos otras 42 localidades presentan un “alto” grado de marginación, destacando entre las más pobladas Rancho Viejo (325 habitantes), Rancho Nuevo La Concepción (462 habitantes), Tierra Blanca (854 habitantes), El Peñón (800 habitantes), Ixtla (985 habitantes), Obraje de Ixtla (914), La Norita (1,701 habitantes), Ojo Zarco (337 Habitantes), Amexhe (2,869 habitantes), Obrajuelo (2,932 habitantes), EL Vicario (1,189 habitantes), El Jocoque (3,056 habitantes) y Estancia del Llano (1,863 habitantes). 24 localidades más presentan un grado de marginación “bajo” entre ellas la cabecera municipal, y otras 8 presentan “muy bajo” grado de marginación.

Otros aspectos determinantes del grado de rezago social son la carencia por acceso a la Seguridad Social y la carencia por acceso a la alimentación, en los cuales Apaseo el Grande está en 2010 ligeramente por encima de la media estatal.

Respecto a la Seguridad Social, el 71.2% de los apaseenses estaba en condición de carencia frente al 65.7% de la media estatal, mientras que, en lo relacionado con el acceso a la alimentación, se dio la incidencia en el 26.6% de la población del municipio frente al 23.7% de la media estatal.

El Índice de Desarrollo Humano para el municipio es en 2010 (fuente PNUD) de 0.681.

Imagen 11. Índice de Desarrollo Humano para Apaseo el Grande



Fuente: Elaborado con datos de CONAPO, 2010

El municipio de Apaseo el Grande cuenta con algunas localidades que se han decretado para 2017 como ZAP (Zonas de Atención Prioritaria). Estas localidades son Apaseo el Grande, Amexhe, El Castillo, Jocoquí, Obrajuelo, San José Agua Azul, San Pedro Tenango y San Pedro Tenango El Nuevo. Todas ellas son ZAP Urbanas, ya que el municipio de Apaseo el Grande no cuenta con ninguna ZAP Rural.

### III.2.2 Características socioeconómicas

El subsistema económico produce y distribuye bienes y servicios para el consumo y la inversión. De la población total del municipio la población económicamente activa representa apenas el 37.07%, de este el 68.21% son hombres y el 31.79% mujeres.

La distribución de la población por sector de actividad en el municipio de acuerdo al censo económico del 2009, el mayor el porcentaje en la actividad de industrias manufactureras con más de 5,219 personas ocupadas, la actividad que le sigue en porcentaje es el comercio al por menor con 2,398 personas ocupadas, la siguiente actividad sería los servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas con 530 personas ocupadas en esta actividad.

Dentro de la industria manufacturera tenemos la industria alimentaria con el mayor número de personal ocupado y la fabricación de accesorios, aparatos eléctricos y equipo de generación de energía eléctrica.

De la población ocupada en los tres sectores económicos tenemos la división por sexo, en cuanto a la minería el 100% de la población ocupada en esta actividad es masculina, en cuanto a construcción solo el 15% del personal ocupado son mujeres, no así en cuanto a la industria manufacturera donde el 55.4% son hombres y el 44.6% son mujeres.

Pero vuelve a presentar una diferencia palpable ya que en el comercio: al por mayor el 71.2% son masculino y al por menor solo representa el 37.4% del personal ocupado. En transportes, correos y almacenamiento solo el 7.79% es personal femenino; en información en medios masivos del personal ocupado el 60% son hombres y el 61% son mujeres en servicios inmobiliarios y de alquiler; siendo estos los más representativos.

Tabla. Apaseo el Grande. Estructura de la población ocupada por sexo en los sectores económicos, 2009



Fuente: Elaborado con datos de Censo Económico 2009 (INEGI, 2009).

**Sectores económicos (primario, secundario y terciario).**

Los datos del Censo Económico no incorporan al sector primario. La actividad del sector primario corresponde mayoritariamente a la agricultura. Los datos sobre Producción Bruta Total de la economía de Apaseo el Grande por sectores del año 2009 indicaban que el sector secundario aportaba el 91,8% del total, el terciario el 8,1% mientras que el primario contribuía con el 0,1% de la producción.

Del total de la producción agraria el 88,5% corresponde a la agricultura y el 14,5% a la ganadería. Los cultivos agrícolas ocupan 23,244 Has, el 55% de la extensión municipal, aunque la mayor parte de la producción se genera en las zonas de riego que, oficialmente, ocupan 4.744 Has según la última actualización del censo agropecuario.

Imagen 12. Población Ocupada por Sectores Económicos



Fuente: Censo Económico 2009. INEGI

Se estima que en la última década se ha abandonado el uso agrícola en unas 10.000 Has, casi el 30% de las que se aprovechaban en el año 2009, debido a su baja productividad y a las crecientes dificultades para la obtención de agua. Pese a la reducida aportación del sector a la economía local se estima que el 85% de todos los recursos hídricos consumidos se dedican a la actividad agrícola siendo el principal factor que explica la sobreexplotación y el estado de deterioro de los recursos hídricos subterráneos. Los aprovechamientos que ocupan mayores extensiones son maíz, pastos, sorgo, alfalfa y frijoles.

En las actividades ganaderas se da un completo predominio de la producción avícola que genera más del 95% de la producción y que se desarrolla en granjas de grandes dimensiones.

Además, en la Secretaría de Desarrollo Económico se tiene el registro de 1,127 empresas con clasificación del SIEM, divididas en los sectores secundario y terciario siendo de 99% y 1% respectivamente, siendo muy marcada la diferencia. Solo es en estos sectores donde se desarrolla la economía del municipio, distribuyéndose estas empresas principalmente en la cabecera y 24 localidades, concentrándose el grueso de las empresas en la cabecera.

Imagen 13. Personal Ocupado por Actividad

Fuente: Elaborado con base en datos de Censo Económico 2009 de INEGI.

### III.2.3 Síntesis de la Identificación del problema; Retos y oportunidades de desarrollo para el municipio

La ubicación geográfica del municipio le otorga ventajas competitivas para el desarrollo de las actividades industriales, principalmente aquellas relacionadas con el sector automotriz, cabe destacar también la existencia de una importante infraestructura carretera, ferroviaria y eléctrica, todas de importancia nacional, han desencadenado un gran interés por parte de desarrolladores inmobiliarios y en la construcción de una gran cantidad de parques industriales, siendo el proyecto más destacado la planta armadora de Toyota.

El municipio se encuentra en la antesala de la consolidación de un gran polo de desarrollo, generando un clúster automotriz, que podría además tener interacción con otros clústeres en la región como el de la industria aeroespacial de Querétaro. Referente a ello, es posible citar una gran cantidad de casos de éxito en todo el mundo que se derivan de proyectos similares, regiones en zonas que antes estaban deprimidas; crear su propio entorno de trabajo les ha derivado en importantes ventajas sobre sus competidores y ha permitido la expansión y reconocimiento internacional de la aglomeración. Esto ha sido posible gracias a las sinergias que se detonan al establecer vínculos entre las empresas, las universidades, las organizaciones locales, y los poderes públicos para el fortalecimiento del capital humano y el encadenamiento productivo. Los poderes públicos enfrentan el reto de estrechar los vínculos con y entre las comunidades y favorecer la creación de empresas locales en la zona que abastezcan de insumos y servicios a la producción automotriz, por lo cual la instalación de la planta puede ser un proyecto detonador en esto y obtener además grandes oportunidades de crecimiento.

Para el año 2010, INEGI identifica las siguientes localidades urbanas: Apaseo el Grande; San Pedro Tenango; San José Agua Azul; El Jocoque; Obrajuelo; El Castillo; Amexhe; San Pedro Tenango el Nuevo; y Fuentes de Balvanera.

No obstante, para poder aprovechar las oportunidades que se están generando en la región es importante que se atiendan las debilidades que afectan la competitividad en el municipio: los niveles de marginación, los rezagos educativos, los crecientes niveles de contaminación y la necesidad de una regulación más eficiente que controle la expansión urbana, son factores que afectan la calidad de vida de los habitantes y detienen la posibilidad de alcanzar el desarrollo sostenible.

Sin embargo, de la misma manera, se puede citar una gran cantidad de casos en la que los grandes proyectos de inversión han detonado una gran cantidad de problemas urbanos y sociales como son la segregación, pobreza, marginación, falta de servicios y falta de control sobre los procesos relacionados con el desarrollo urbano, hoy mas que nunca, se requiere de un actuar fuerte y decidido por parte de las autoridades y los organismos municipales, de tal forma que se pueda hacer un aprovechamiento óptimo de las oportunidades de desarrollo que la industria representa pero que se tengan condiciones de igualdad, eficiencia y acceso igualitario a servicios y espacios públicos.

Resulta indispensable la actualización de los marcos normativos del municipio, de los instrumentos de planeación y un fuerte impulso al incremento de las capacidades técnicas de los organismos encargados de la planeación, seguimiento, regulación y control de los procedimientos de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico territorial.

Así mismo, es notable el incremento de problemas para los procesos de control y regulación de los usos de suelo, por lo que es necesario implementar medidas de mejora en los instrumentos normativos y de política pública, así como las medidas necesarias para orientar el actuar de los desarrolladores inmobiliarios y con ello conseguir un desarrollo urbano equilibrado, incluyente y sostenible, que reditúe beneficios para la población y que sea congruente con la planeación que se hace en la entidad.

# Diagnóstico estratégico. árbol de problema y árbol de objetivos

### Establecimiento de línea base

La línea base se tomó considerando el inicio de actividades del IMPLADEAG en el mes de mayo de 2018 y las actividades realizadas por el Instituto desde entonces.





### Objetivos

Contribuir a consolidar los instrumentos de planeación para el desarrollo urbano y el ordenamiento ecológico territorial en el municipio que contienen los principios mediante los cuales se conformará un territorio ordenado y en armonía con el medio ambiente.

Objetivos Específicos

* Mejorar las capacidades técnicas de los organismos municipales cuyas funciones se relacionan con el desarrollo urbano y el ordenamiento ecológico territorial.
* Dar seguimiento y evaluar el avance en los instrumentos de planeación del municipio.
* Mejorar los mecanismos de participación social en el municipio.
* Generar y poner a disposición, información estadística y geográfica del municipio.
* Brindar soporte en aspectos técnicos del desarrollo urbano y el ordenamiento ecológico territorial en el municipio.

### Intervenciones

* Actualizar los instrumentos de planeación en el municipio
* Dar seguimiento y evaluar el proceso de planeación
* Fortalecer los mecanismos de participación social en el municipio
* Vigilar y dar seguimiento al cumplimiento de las políticas en materia de desarrollo urbano.
* Generar diagnósticos e información estadística y geográfica.
* Participar en los procesos de planeación metropolitanos.

### Poblaciones a las que atiende el IMPLADEAG

|  |  |
| --- | --- |
| **Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato,** | |
|  | Funciones conferidas en el Artículo 109 |
| I | Elaborar, actualizar y dar seguimiento al Plan Municipal de Desarrollo; |
| II | Asegurar la participación de representantes de la sociedad organizada, a través del Consejo de Planeación de Desarrollo Municipal |
| III | Asegurar la congruencia del Plan Municipal de Desarrollo con la planeación estatal |
| IV | Participar en los procesos de planeación a largo plazo del desarrollo en las áreas conurbadas y zonas metropolitanas |
| V | Elaborar el Programa Municipal de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial; |
| VI | Vigilar el cumplimiento de las políticas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico territorial, con visión de largo plazo |
| VII | Promover la celebración de convenios para el logro de los objetivos del desarrollo integral del Municipio |
| VIII | Administrar el Sistema Municipal de Información Estadística y Geográfica |
| IX | Propiciar la vinculación con otras estructuras de planeación para el desarrollo sustentable del Municipio. |

Las poblaciones a las que atiende el Instituto no se encuentran definidas con precisión en el reglamento ni en el manual de procedimientos, sin embargo, El IMPLADEAG se define como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Municipal con personalidad jurídica y patrimonio propios. Creado en el municipio de Apaseo el Grande, Gto. Con el objeto **de “auxiliar al Ayuntamiento en el cumplimiento de las funciones que le confiere la Ley Orgánica Municipal para el estado de Guanajuato y las demás leyes y reglamentos aplicables en materia de Planeación, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial”,** las poblaciones a las que atiende se pueden identificar considerando las atribuciones otorgadas al Instituto por los diferentes ordenamientos jurídicos que le dan origen según se muestra en las siguientes tablas:

|  |  |
| --- | --- |
| **Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato** | |
| Fracc. | Funciones conferidas en el Artículo 12 |
| F1 | Realizar los diagnósticos para conocer las necesidades de la sociedad |
| F2 | Definir los objetivos, estrategias, metas, acciones e indicadores para el desarrollo del Estado y de los municipios, respectivamente |
| F3 | Dar seguimiento y evaluar la ejecución de los instrumentos del sistema de planeación en los ámbitos estatal y municipal, respectivamente, así como recomendar acciones |
| **Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato** | |
| Fracc. | Funciones conferidas en el Artículo 36 |
| F I. | Asistir y proponer al Ayuntamiento la formulación, revisión y modificación de los programas municipales |
| F I. Bis1 | Formular, actualizar, ejecutar y evaluar los programas municipales, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, y las normas oficiales mexicanas |
| F I. Bis2 | Regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los centros de población que se encuentren dentro del Municipio |
| F I. Bis3 | Formular y ejecutar acciones específicas de promoción y protección de los espacios públicos |
| F I. Bis4 | Informar anualmente a la ciudadanía sobre la aplicación y ejecución de los programas |
| F I. Bis5 | Establecer y administrar el proceso para la evaluación de proyectos para la mejora o generación de espacios públicos |
| F I. Bis6 | Desarrollar una plataforma digital de seguimiento y difusión de la planeación municipal |
| FII | Someter a la aprobación del Ayuntamiento las medidas y acciones para fomentar el desarrollo sustentable del Municipio y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, considerando la movilidad, así como para preservar y restaurar el equilibrio ecológico |
| FIII | Proponer al Ayuntamiento las medidas necesarias para establecer adecuados usos y destinos del suelo, para constituir y aprovechar provisiones y reservas territoriales, así como para ordenar, planear, efectuar y evaluar la conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento de los centros de población, con relación a las bases de la movilidad establecidas en la ley de la materia, con objeto de estimular la redensificación poblacional de los mismos |
| FIV | Formular, con la participación de las unidades administrativas municipales correspondientes, los proyectos de zonificación y de división del territorio municipal en regiones catastrales, y someterlos a la aprobación del Ayuntamiento |
| FV | Efectuar, en coordinación con las unidades administrativas municipales, los estudios necesarios para que el Ayuntamiento expida las declaratorias y los programas de manejo de las zonas de conservación ecológica, así como someter los proyectos respectivos a la aprobación del Ayuntamiento |
| FVI | Realizar, en coordinación con las unidades administrativas municipales, los estudios necesarios para proponer las medidas para proteger las zonas de recarga de mantos acuíferos y para que el Ayuntamiento expida las declaratorias correspondientes, así como someter los proyectos respectivos a la aprobación del Ayuntamiento |
| FVII | Elaborar, con la participación de la unidad administrativa municipal en materia de administración sustentable del territorio, el inventario del patrimonio natural, cultural urbano y arquitectónico y de las áreas de valor escénico y proponer al Ayuntamiento las medidas, proyectos y acciones para su protección, conservación y restauración |
| FVII Bis | Ejecutar los mecanismos de consulta ciudadana aprobados para la formulación, modificación y evaluación de los programas municipales y los que de ellos emanen, de conformidad con lo dispuesto en este Código |
| FVIII | Asesorar y coadyuvar con el Ayuntamiento, el Presidente Municipal y las dependencias y entidades de la administración pública municipal, en el ordenamiento sustentable del territorio |
| FIX | Proponer al Ayuntamiento las medidas que faciliten la concurrencia y coordinación de acciones en materia de ordenamiento sustentable del territorio |
| FX | Organizar, desarrollar y promover actividades de investigación en materia de ordenamiento sustentable del territorio |
| FXI | Brindar asistencia técnica en la elaboración y actualización de la cartografía catastral del Municipio |
| FXII | Desarrollar los indicadores y administrar los sistemas de información que permitan evaluar el cumplimiento de los programas |
| FXIII | Cumplir y hacer cumplir, en el ámbito de su competencia, las disposiciones del Código |
| FIV | Las demás que establezca el Código y las demás disposiciones jurídicas aplicables |
| **Reglamento del Instituto Municipal de Planeación y Desarrollo de Apaseo el Grande; Art 7** | |
| 1 | Asesorar y coadyuvar con el Ayuntamiento en la planeación del desarrollo del Municipio con visión de largo plazo; |
| 2 | Proporcionar asesoría técnica en materia de planeación a las dependencias y entidades del gobierno municipal; |
| 3 | Diseñar la metodología y los lineamientos para la elaboración de los instrumentos del SIMUPLAN; |
| 4 | Coordinar la elaboración, actualización, seguimiento y evaluación de los instrumentos del SIMUPLAN asegurando su congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo y sus programas derivados; |
| 5 | Coordinar el COPLADEM; |
| 6 | Asegurar a través del COPLADEM, la participación de representantes de la sociedad organizada en la elaboración, actualización, seguimiento y evaluación de los instrumentos del SIMUPLAN; |
| 7 | Difundir los instrumentos del SIMUPLAN; |
| 8 | Participar, en su caso, en los procesos de planeación y desarrollo en las áreas Conurbadas y Zonas Metropolitanas; |
| 9 | Propiciar la vinculación con las otras estructuras del SEPLAN para la implementación de estrategias que contribuyan al desarrollo sustentable del Municipio; |
| 10 | Administrar el Sistema Municipal de Información Estadística y Geográfica; |
| 11 | Promover la celebración de convenios para el logro de los objetivos del desarrollo integral del Municipio; |
| 12 | Proponer al Ayuntamiento las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer las adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, conforme al artículo 35 de la Ley General de Asentamientos Humanos; **(Art. 11 LGAHOTDU)** |
| 13 | Emitir opiniones para que se procure evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la naturaleza puede sufrir en perjuicio de la sociedad; y |
| 14 | Las demás que el Ayuntamiento le confiera |

Con base en lo anterior se identifican las siguientes poblaciones:

**Población Potencial:** H. Ayuntamiento de Apaseo el Grande y entidades de la administración pública municipal encargadas del ordenamiento sustentable del territorio.

**Población Objetivo:** CTEMG Art. 36 FVIII define al H. Ayuntamiento, Presidente Municipal, dependencias y entidades de la administración pública municipal encargadas del ordenamiento sustentable del municipio, así como las unidades administrativas encargadas de zonas de recarga de acuíferos, zonificación, usos y destinos del suelo.

### Resumen narrativo

El municipio de Apaseo el Grande, Guanajuato, enfrenta enormes retos en materia de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico territorial, que han sido derivados de los procesos de transformación económica experimentados en la entidad en los últimos años, de su ubicación geográfica, de la existencia de importantes vías de comunicación carretera y ferroviaria, así como del contexto metropolitano que tiene y que se relaciona con el crecimiento de las ciudades de Celaya y Querétaro.

Derivado de ello, es necesario solventar todas las áreas de oportunidad en materia de administración, regulación y control de los usos de suelo, por lo que el papel que desempeña el Instituto para la administración pública, es fundamental e indispensable.

# Bibliografía

Aguilar, V. (2006). *Gobernaza y Gestión Pública.* México: Fondo de Cultura Económica.

Álvarez G., R., & Rendón A., J. (2010). El Territorio como Factor de Desarrollo. *Semestre Económico*, 39-62.

Borja, J. (2005). *Gobierno y planeamiento de los territorios metropolitanos.* México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Borja, J. (2017). Contra la Injusticia Espacial, por los derechos ciudadanos, la igualdad y la sostenibilidad. *Folios*, 4-20.

Cabrales, L. F., & Canosa, E. (2001). Segregación Residencial y Fragmentación Urbana: Los Fraccionamientos Cerrados en Guadalajara. *Espiral, Estudios, Estado y Sociedad*.

Castel, R. (2004). *Encuadre de la Exclusión.* Barcelona: Gedisa.

CONAPO. (2011). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010.* D.F., México.

Congreso de la Unión. (2019). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* México: Congreso de la Unión.

Congreso de la Unión. (2019). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.* México: Congreso de la Unión.

Dematteis, G. (1998). *Suburbanización y Periurbanización, Ciudades Anglosajonas y Ciudades Latinas.* Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea.

Fernández Güel, J. (2013). *Planificación Estratégica de Ciudades.* Madrid: Reverté.

Gobierno de Guanajuato. (2016). *Atlas Municipal de Peligros y Riesgos.* Guanajuato: Gobierno de Guanajuato.

Gobierno de Guanajuato. (2018). *Programa Especial - Maestro Desarrollo Urbano para la Zona Nordeste de Apaseo el Grande, Guanajuato.* Guanajuato: IPLANEG.

Guanajuato, C. E. (2018). *Delimitación de zonas de recarga como apoyo administrativo del ordenamiento territorial del Estado de Guanajuato.* Guanajuato: Gobierno del Estado.

INEGI. (2009). *Censos Económicos 2009*. Recuperado el 17 de junio de 2014, de Sitio oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía: http://www3.inegi.org.mx/sistemas/saic/

Lefebvre, H. (1967). *El Derecho a la Ciudad.* Barcelona: Península.

Monclús, F. (1998). *La Ciudad Dispersa.* Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea.

Negrete, G., & Bocco, G. (2003). “El ordenamiento ecológico comunitario: una alternativa de planeación y participación en el contexto de la política ambiental de México. *Gaceta Ecológica*, 9 - 22.

Rebora, A. (1978). El Ordenamiento territorial y urbano en México. *Comercio Exterior*, 1181 - 1191.

Sabatini, F. (2001). *La segregación residencial en las principales ciudades chilenas.* Curitiba: CLACSO.

Schteingart, M. (2001). “La división social del espacio en las ciudades”. *Perfílles Latinoamericanos* .

SEDESOL. (2010). *Guía Metodológica para Elaborar Programas Municipales de Ordenamiento Territorial.* México: SEDESOL.

Sosa - Rodríguez, F. (2012). El futuro de la disponibilidad del agua en México y las medidas de adaptación utilizadas en el contxto internacional. *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades*, 165 - 187.

1. Moore, Mark H., 1998, Gestión estratégica y creación de valor en el sector público, Barcelona, Paidós. [↑](#footnote-ref-1)
2. Aguilar Villanueva, 2006, Gobernanza y gestión pública, México, D.F., Fondo de Cultura Económica. [↑](#footnote-ref-2)
3. Aguilar, M. (2013). La gestión para resultados en Baja California: avances y desafíos Baja California, México: Gobierno del Estado de Baja California. Secretaría de Planeación y Finanzas. [↑](#footnote-ref-3)
4. Caso, A. (2011). El presupuesto en base a resultados y el sistema de evaluación de desempeño en México: una propuesta para entidades federativas. En M. Ramos, J. Sosa y F. Acosta (Coords.), (2011). Evaluación de políticas públicas en México (pp. 45-73). México: El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Nacional de Administración Pública. [↑](#footnote-ref-4)
5. Moore, M. (1998). Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Barcelona, España: Paidos. [↑](#footnote-ref-5)
6. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 06 de marzo de 2006 y su reforma del 30 de marzo de 2016. [↑](#footnote-ref-6)
7. Lineamientos PbR 2019. Gobierno de Guanajuato [↑](#footnote-ref-7)
8. Experiencia de Guanajuato en la implementación del PbR. 2016 [↑](#footnote-ref-8)
9. La metodología base utilizada para su formulación es la Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados. [↑](#footnote-ref-9)
10. Pérez D. Presupuesto basado en Resultados: Origen y Aplicación en México. 2017 FCE. [↑](#footnote-ref-10)
11. Fernández Güel (2013). Planeación estratégica de Ciudades, Reverté, Madrid. [↑](#footnote-ref-11)
12. Álvarez G. & Rendón J. El Territorio como factor de desarrollo. Semestre económico. [↑](#footnote-ref-12)
13. Rébora A. (1978) El ordenamiento territorial en México. FCE. [↑](#footnote-ref-13)
14. Diferentes estudios e informes muestran evidencias sobre estos fenómenos, de manera sintética se incluyen en el Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial de Guanajuato, publicado en 2018 y Gobierno del estado de Guanajuato (2012), Guanajuato Innovación & Territorio, IPLANEG y COVEG, México. [↑](#footnote-ref-14)
15. Según muestra la información contenida en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial de Apaseo el Grande, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de Guanajuato el 05 de diciembre de 2018. [↑](#footnote-ref-15)
16. Según se establece en publicación del Gobierno del estado de Guanajuato (2012) Guanajuato Innovación & Territorio, IPLANEG, COVEG, METROPOLI. [↑](#footnote-ref-16)
17. Para mayor información, consultar Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial de Apaseo el Grande, Publicado en Periódico Oficial del Gobierno de Guanajuato, 05 de diciembre de 2018. [↑](#footnote-ref-17)
18. IMPLAN Querétaro, ONU HABITAT, (2018) Estrategia de Territorialización del Índice de Prosperidad Urbana en Querétaro ISBN Number: (Volume) 978-92-1-132811-0, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat. [↑](#footnote-ref-18)
19. Secretaría de Desarrollo Social (2011), La expansión de las ciudades 1980-2010, SEDESOL, México [↑](#footnote-ref-19)
20. De acuerdo con el PNUD la clasificación del municipio según el tamaño de localidades comprende los siguientes rangos:

    Metropolitano: más del 50% de la población reside en localidades de más de un millón de habitantes (…).

    **Mixto:** La población se distribuye en las categorías anteriores sin que sus localidades concentren un porcentaje de población mayor o igual al 50%. Fuente: INAFED con base en PNUD e INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. [↑](#footnote-ref-20)